CONFÉRENCES SUR L'ADMINISTRATION ET LE DROIT ADMINISTRATIF...



CONFÉRENCES

SUR L'ADMINISTRATION

ET LE

DROIT ADMINISTRATIF

FAITES A L'ÉCOLE IMPÉRIALE DES PONTS ET CHAUSSÉES

PAR

LÉON AUCOC

MAITRE DES REQUÊTES

COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT PRÈS LE CONSEIL D'ÉTAT AU CONTENTIEUX



TOME PREMIER

PARIS

DUNOD, ÉDITEUR

LIBRAIRE DES CORPS IMPÉRIAUX DES PONTS ET CHAUSSÉES ET DES MINES

49, QUAI DES AUGUSTINS, 49

1869

DUNOD, ÉDITEUR,
LIBRAIRE DES CORPS IMPÉRIAUX DES PONTS ET CHAUSSÉES ET DES MINES,
Quai des Augustins, 49.

RAPPORTS

SUR

L'ASSAINISSEMENT

INDUSTRIEL ET MUNICIPAL

PAR

M. CHARLES DE FREYCINET,
INGÉNIEUR AU CORPS IMPÉRIAL DES MINES.

PUBLIÉS PAR ORDRE DE SON EXCELLENCE
M. LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DU COMMERCE
ET DES TRAVAUX PUBLICS.

2 vol. grand in-8 avec 17 planches. Prix : **22** fr. **50** cent.
2 vol. grand in-8 (édition sans planches pour les rapports, avec 12 planches pour le supplément). Prix : **16** fr. **50** cent.

1° RAPPORT SUR L'ASSAINISSEMENT DES FABRIQUES ou des procédés d'industries insalubres en Angleterre.

TABLE DES MATIÈRES.

2e RAPPORT SUR L'ASSAINISSEMENT INDUSTRIEL ET MUNICIPAL dans la Belgique et la Prusse rhénane.

TABLE DES MATIÈRES.

3e RAPPORT SUR L'ASSAINISSEMENT INDUSTRIEL ET MUNICIPAL en France.

TABLE DES MATIÈRES.

4e RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE SUR L'ASSAINISSEMENT INDUSTRIEL ET MUNICIPAL EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER.

TABLE DES MATIÈRES.

Paris. — Imprimerie de Cusset et Ce, rue Racine, 26.

CONFÉRENCES

SUR L'ADMINISTRATION

ET LE

DROIT ADMINISTRATIF

PARIS. — IMP. SIMON RAÇON ET COMP., RUE D'ERFURTH, 1.

CONFÉRENCES

SUR L'ADMINISTRATION

ET LE

DROIT ADMINISTRATIF

FAITES A L'ÉCOLE IMPÉRIALE DES PONTS ET CHAUSSÉES

PAR

LÉON AUCOC

MAITRE DES REQUÊTES

COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT PRÈS LE CONSEIL D'ÉTAT AU CONTENTIEUX



TOME PREMIER

PARIS

DUNOD, ÉDITEUR

LIBRAIRE DES CORPS IMPÉRIAUX DES PONTS ET CHAUSSÉES ET DES MINES

QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS, 49

1869

PRÉFACE

En publiant les leçons que nous avons faites pendant trois ans à l'École impériale des ponts et chaussées sur l'administration et le droit administratif, nous ne nous sommes pas borné à revoir de nouveau et à remanier notre travail pour lui donner la forme qu'exige un livre et pour le rendre plus digne de la bienveillance du public : nous y avons ajouté sur beaucoup de points des développements nécessaires qui n'avaient pu, faute de temps, trouver place dans nos Conférences.

Nous avons tenu néanmoins à indiquer que cet ouvrage était, pour la plus grande partie, la reproduction de notre enseignement à l'École des ponts et chaussées, afin d'expliquer le caractère spécial de ce livre, et les limites dans lesquelles nous nous sommes renfermé.

Ainsi, lorsque nous avons étudié, en premier lieu, l'organisation des pouvoirs publics, nous avons donné l'esquisse d'un exposé complet de cette organisation. Les ingénieurs des ponts et chaussées ne sont pas seulement au service de l'État, ils sont aussi au service des départements et même,

dans certains cas, des communes; ils sont appelés fréquemment à intervenir dans les contestations portées devant les juridictions administratives ou devant l'autorité judiciaire. Il nous a donc paru qu'ils avaient intérêt, plus que beaucoup d'autres fonctionnaires spéciaux, à connaître la situation exacte, le rôle et le mode de procéder des différentes autorités qui président à la gestion des intérêts généraux et des intérêts locaux ainsi que des juridictions avec lesquelles ils ont de nombreux rapports. Nous avons tenu particulièrement à insister sur les principes généraux, sur l'esprit des institutions, qui ne sont pas écrits dans des textes de loi ou de règlement et que l'on méconnaît trop souvent de la manière la plus regrettable dans la pratique des affaires ou dans les discussions. Mais on verra que nous avons laissé de côté bien des détails qui nous eussent entraîné trop loin, eu égard à la spécialité de notre auditoire.

De même, nous n'avons pas embrassé l'ensemble des matières du droit administratif; nous n'avons abordé que celles qui sont comprises dans le service des ponts et chaussées.

Mais, si le cercle de nos travaux a dû être ainsi restreint, nous n'en avons apporté que plus de soin à approfondir, sans entrer toutefois dans les détails qu'exige une monographie, les questions très-nombreuses encore que nous avions à traiter.

Nous nous sommes attaché à mettre en relief, au double point de vue de la théorie et de la pratique, les principes qui

régissent les rapports de l'administration représentant l'intérêt public et des citoyens dans les matières qu'on peut grouper sous ces trois rubriques : l'exécution des travaux publics, la voirie et les eaux. Sur chaque point nous avons étudié particulièrement toutes les difficultés de compétence qui pouvaient se soulever.

Il a déjà été publié sur les matières que nous avons traitées des ouvrages nombreux qui ont obtenu à juste titre l'estime du public ; nous en avons consulté plusieurs avec un grand profit et nous les signalerons à nos lecteurs, quand l'occasion s'en présentera. Néanmoins nous avons cherché à faire autrement que nos devanciers, dans l'espoir de contribuer, pour notre part, à l'avancement et à la diffusion de la science du droit administratif.

Le plan que nous avons adopté pour la distribution des matières et pour l'exposition des principes a été combiné en vue de faciliter les études et les recherches ; il donnera peut-être à notre travail une physionomie nouvelle.

Nous avons rapporté avec un soin tout particulier la jurisprudence du Conseil d'État, à la formation de laquelle nos fonctions nous ont mis à même d'assister et de contribuer depuis seize ans, sans nous interdire toutefois de discuter les décisions qui ne nous paraissaient pas conformes aux principes. L'étude approfondie de cette jurisprudence nous a paru le meilleur moyen de faire connaître les théories juridiques que le texte des arrêts du Conseil n'a pas toujours suffisam-

ment mises en lumière et qui, par suite, sont restées obscures ou ont été mal comprises.

Ce qui nous autorise surtout à penser que notre livre ne sera pas complétement inutile, c'est l'esprit de notre enseignement, c'est la direction d'idées que nous avons cherché à imprimer à nos élèves et que nous espérons voir se répandre de plus en plus parmi les fonctionnaires publics.

En choisissant un maître des requêtes, commissaire du gouvernement près le Conseil d'État au contentieux, pour lui confier l'enseignement du droit administratif à l'École des ponts et chaussées, M. Béhic, alors ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, avait une pensée qu'il ne nous est pas permis de louer, mais dont nous avons le devoir de signaler la haute portée. Il voulait que les doctrines qui doivent guider dans la pratique des affaires l'administration des ponts et chaussées fussent dominées par les traditions de respect du droit privé, de modération et d'équité qui s'affermissent et se développent chaque jour davantage dans la jurisprudence du Conseil d'État[1].

[1] Nous devons rappeler ici que le choix de M. Béhic s'était d'abord fixé sur M. Charles Robert, alors commissaire du gouvernement près le Conseil d'État au contentieux. M. Robert ayant été nommé secrétaire général du ministère de l'instruction publique au mois de novembre 1864, au moment même où devaient s'ouvrir les conférences de droit administratif, nous avons été désigné pour le remplacer à partir du mois de novembre 1865.

Pendant la session 1864-1865, M. le conseiller d'État Boulatignier a bien voulu se charger de faire les leçons. En donnant cette preuve d'un zèle toujours jeune pour les principes qu'il a tant contribué à établir et à répandre, M. Boulatignier nous a fourni une occasion précieuse de rendre à son mérite éminent un hommage public. C'est d'ailleurs avec empressement que nous avons saisi cette occasion, car nous avons puisé dans les leçons qu'il donnait en 1848 et 1849 à l'École d'administration, trop tôt supprimée, et plus tard dans ses bienveillants entretiens, les notions fondamentales et le goût de la science administrative

Nous croyons être resté fidèle à cette haute inspiration. Lorsque nous avons inauguré notre enseignement au mois de novembre 1865, voici dans quels termes nous nous attachions à en signaler l'esprit :

« J'ai à vous introduire dans un monde tout nouveau; dans un ordre d'idées auquel vos études antérieures ne vous ont même pas préparés.

« On vous a enseigné les lois qui président à la constitution et aux rapports des quantités, des figures, des corps qui existent dans la nature. Je viens vous entretenir des règles qui président aux rapports des hommes entre eux.

« Vous n'avez plus affaire ici à ces abstractions qui s'enchaînent méthodiquement et qui ne causent d'autre peine que celle que l'on éprouve parfois à les bien saisir. Vous n'êtes plus en présence de ces forces physiques qui suivent régulièrement les lois de leur existence, et dont vous pouvez disposer à votre gré quand vous avez approfondi les secrets de leur nature. Vous êtes en face d'êtres libres, qui ont des facultés, dont ils sont maîtres dans une certaine mesure; dont ils peuvent user et abuser, et qui, bien qu'ils soient, eux aussi, assujettis à des lois, ont le périlleux pouvoir de les méconnaître et de les violer, à leurs risques et périls.

« Cette nature toute spéciale du nouvel objet de vos études entraîne nécessairement des combinaisons d'idées toutes différentes de celles qui vous ont occupés jusqu'à ce jour.

« Vous reconnaîtrez bientôt qu'il n'y aurait rien de plus

dangereux que de transporter dans vos rapports avec les hommes ces procédés d'esprit qui conviennent si bien aux études mathématiques, cette logique inflexible qui ne s'arrête jamais devant aucune conséquence. Vous verrez qu'il faut bien se garder de prétendre appliquer avec des êtres libres ces règles qui sont si exactes dans le monde des abstractions.

« Ainsi, rien de plus vrai en géométrie que cette règle : « La ligne droite est le plus court chemin d'un point à un « un autre. » Et cependant vous ne l'appliquez déjà plus d'une manière rigoureuse, quand il s'agit de la confection des routes. On vous a appris que, dans la première moitié du dix-huitième siècle, des ingénieurs inexpérimentés avaient cru aller au plus court en traçant des routes en ligne droite à travers des terrains montueux; ils avaient compté sans les pentes qui rendaient les chemins impraticables. Aujourd'hui, pour franchir les montagnes, on ne les gravit pas en ligne droite : on les tourne.

« Je puis vous dire à mon tour : Si vous rencontrez des résistances, des obstacles dans vos rapports avec les hommes (et vous en rencontrerez, lors même que vous n'auriez commis aucune faute), le meilleur et le plus court moyen de vous en délivrer, ce ne sera pas de les attaquer de front, ce sera de les tourner. Non pas que je vous conseille des manœuvres tortueuses, indignes d'honnêtes gens. On peut, Dieu merci! être honnête sans être violent et rigoureux, et tout ce que je veux vous apprendre, c'est que lorsqu'on est appelé à agir

sur les hommes, il faut savoir négocier, user de patience, de conciliation et de tempéraments »

Telles étaient nos premières paroles, et, en terminant notre leçon, nous revenions encore sur la même pensée.

« On a souvent rappelé cette parole de Montesquieu : « L'es-« prit de modération doit être celui du législateur. » Je voudrais vous persuader que ce doit être à plus forte raison l'esprit de l'administrateur.

« Vous verrez que le droit administratif, dont nous allons étudier les règles, impose très-fréquemment à l'intérêt privé des charges, des sacrifices en vue de l'intérêt public.

« Vous êtes appelés à être au nombre des organes de l'intérêt public, et votre mission sera, dans beaucoup de cas, d'appliquer des prescriptions onéreuses pour la propriété privée. Dans l'exercice de cette mission, vous devez assurément être fidèles à votre devoir, c'est-à-dire faire respecter, faire prédominer l'intérêt public ; mais n'oubliez pas, je vous en conjure, non-seulement de respecter le droit privé, mais même de ménager l'intérêt privé. On trouve toujours très-doux de jouir des avantages que procure la société ; on a toujours de la peine à se soumettre aux sacrifices qu'elle impose. Ne faites pas trop sentir le sacrifice, adoucissez-le ; ou du moins restreignez-le dans la limite de ce qui est strictement nécessaire. Songez que, aux yeux des citoyens avec lesquels vous serez en rapports, vous représentez l'autorité publique et que l'on s'en prend toujours à la représentation la plus éle-

vée de l'autorité publique, au gouvernement lui-même, des actes vexatoires ou rigoureux de ses agents.

« Cette préoccupation que je vous exprime en ce moment inspire constamment les décisions du Conseil d'État en matière contentieuse. Elle a inspiré plusieurs circulaires du ministre des travaux publics, dont je vous lirai plus tard les sages instructions. C'est elle qui dictait récemment au ministre de l'intérieur la recommandation instante qu'il adressait aux préfets d'écouter toutes les plaintes, de ne négliger aucune réclamation. « Il n'est pas de petits intérêts pour les « intéressés, disait-il, et une simple question d'alignement, « qui n'est pour l'administration qu'une affaire de détail, est « souvent celle qui préoccupe le plus le citoyen qu'elle con« cerne, et qui lui inspirera le plus de mécontentement « contre une administration négligente, le plus de reconnais« sance pour une administration active et vigilante. »

« Pour ma part, je vous répéterai plus d'une fois, en m'abritant derrière toutes ces autorités, le conseil que je viens de vous donner.

« Vos autres maîtres, messieurs, vous ont enseigné jusqu'ici les procédés les plus sûrs pour exécuter solidement les travaux publics en ménageant les deniers de l'État. Je tiens à vous apprendre la manière de ménager un capital plus précieux encore, l'affection des citoyens pour le gouvernement. »

TABLE SOMMAIRE

DES MATIÈRES TRAITÉES DANS LES CONFÉRENCES[1]

INTRODUCTION

I. Esquisse du droit en général.

Notion du droit. Définitions et divisions générales.

§ 1. Droit public se subdivisant en trois branches. — Droit politique ou constitutionnel. — Droit administratif. — Droit pénal. — Objet, caractère et monuments de ces différentes branches du droit.

§ 2. Droit privé. — Objet, caractère et monuments du droit privé.

II. Plan des leçons.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

LIVRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF ET DU POUVOIR EXÉCUTIF

CHAP. I. Du principe de la séparation des pouvoirs. Son histoire et ses applications.

[1] Cette table abrégée des matières traitées dans nos conférences est devenue en 1867 le programme officiel de l'enseignement du droit administratif à l'École des

LIVRE II

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION ACTIVE ET CONSULTATIVE

Titre 1er — De l'Administration des intérêts généraux.

Titre 2 De l'Administration des intérêts locaux.

ponts et chaussées, programme arrêté par le conseil de l'école et approuvé par le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.

CHAP. II. Des arrondissements. — Attributions du conseil d'arrondissement.

CHAP. III. Des communes. — Pouvoirs du maire comme représentant de la commune. — Organisation et attributions du conseil municipal — De l'organisation spéciale aux fractions de communes et aux communes groupées.

CHAP. IV. Organisation exceptionnelle du département de la Seine et de diverses communes

CHAP. V. Agents auxiliaires des agents chargés des intérêts locaux

Titre 3 — Des établissements publics

I Notions générales sur l'organisation et l'administration des établissements publics, institués en vue de certains intérêts spéciaux

II Notions sur les établissements d'utilité publique

LIVRE III

DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Titre 1er — De l'autorité judiciaire.

CHAP. I. Notions générales sur le rôle et l'organisation de l'autorité judiciaire.

I. Mission de l'autorité judiciaire.

II. Bases de l'organisation de cette autorité. — Personnel — Juges — Ministère public. — Auxiliaires de la justice, mandataires et défenseurs des parties (greffiers, huissiers, avoués, avocats).

Hiérarchie, droit d'appel.

Distinction entre les juridictions ordinaires et les juridictions spéciales

CHAP. II. Juridictions civiles.

§ I. Organisation et attributions des diverses juridictions civiles — Juges de paix. — Tribunaux d'arrondissement. — Cours impériales

Juridictions exceptionnelles. Jury d'expropriation Tribunaux de commerce, etc

§ 2. Procédure civile

I. Préliminaire de conciliation. — Transaction. — Désistement. — II. Introduction de la demande — III. Instruction de l'affaire. Divers moyens d'instruction, enquête, expertise, etc. — IV. Jugement ; diverses espèces de jugements. — V. Recours. — Voies ordinaires et extraordinaires. — VI. Exécution des jugements. — VII. Frais de justice, assistance judiciaire.

CHAP. III. Juridiction criminelle

§ 1. Bases de l'organisation. — Juges. — Ministère public. — Officiers de police judiciaire. — Officiers ministériels. — Avocats.

§ 2. Organisation et attributions des diverses juridictions criminelles. — Juridiction de police. — Tribunaux correctionnels. — Cours impériales. — Cours d'assises. — Juridictions spéciales.

§ 3. Procédure criminelle.

CHAP. IV. Organisation, attributions et mode de procéder de la Cour de cassation.

Titre 2. — De la juridiction administrative

CHAP. I. Notions générales.

§ 1. Motifs de l'existence de la juridiction administrative. — Historique de son établissement. — Énumération des juridictions administratives.

§ 2. Bases générales de l'organisation. — Personnel. — Hiérarchie. — Conditions générales de l'exercice de la juridiction administrative. — Autorité légale des décisions de cette juridiction.

§ 3. Domaine propre de la juridiction administrative. — I. Théorie du contentieux administratif. — II. De l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse. — III. Des recours pour excès de pouvoirs.

CHAP. II. Des conseils de préfecture.

§ 1. Organisation.

§ 2. Attributions : 1° en matière de contentieux administratif proprement dit ; 2° en matière répressive ; 3° en matière de comptabilité.

§ 3. Procédure. — Distinction entre la procédure générale et les procédures spéciales. — I. Introduction des affaires. — II. Instruction ; modes de vérification ; expertise, enquête, etc. — Formes spéciales à suivre pour l'introduction et l'instruction des affaires en matière de con-

LIVRE IV

ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS, SPÉCIALE A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES

Titre 2. — Des moyens d'acquérir la propriété.

I. Énumération générale de ces divers moyens.

II. Des obligations.

§ 1. Sources des obligations. — I. Conventions et contrats. — II Quasi-contrats. — III Délits. — IV. Quasi-délits.

§ 2. Différentes espèces d'obligations

§ 3 Effets des obligations.

§ 4. Extinction des obligations.

§ 5. Preuves. — I. Preuve par écrit. — II Preuve par témoins. — III. Présomptions ; autorité de la chose jugée. — IV. Aveu. — V. Serment.

§ 6. Règles relatives à quelques contrats spéciaux : vente, échange, louage.

§ 7. Garanties pour l'exécution des conventions — I. Cautionnement. — II Nantissement. — III. Priviléges et hypothèques.

III De la prescription.

§ 1. Prescription acquisitive. — Notions générales. — De la possession. — Des actions possessoires — Conditions que doit réunir la possession. — Du temps nécessaire pour prescrire. — De la prescription acquisitive en matière de meubles.

§ 2 Prescription libératoire

Titre 3. — Des personnes et de leur capacité

I De la capacité des personnes.

§ 1. Des personnes qui n'ont pas la jouissance des droits civils.

§ 2. Des personnes qui n'ont pas l'exercice de leurs droits : mineurs, femmes mariées, interdits, etc.; des absents.

II. Du domicile. — Du domicile réel. — Du domicile d'élection.

LIVRE II

RÈGLES GÉNÉRALES RELATIVES A L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS

Titre 1er. — Des travaux des ponts et chaussées au point de vue des finances publiques.

Titre 2 — Du mode d'exécution des travaux publics ou des rapports de l'administration avec les entrepreneurs et concessionnaires de travaux publics.

LIVRE III

DE LA VOIRIE

Titre Ier. — Des routes impériales et départementales.

Titre 2 Des chemins de fer

Titre 4. — Des chemins publics ruraux.

Titre 5. — De la voirie urbaine.

LIVRE IV

DES EAUX

Titre Ier. — Du rivage de la mer.

III. De l'administration du rivage de la mer. — Sa destination. — Comment il en est disposé. — Concessions. — Baux.

IV. Des lais et relais de la mer. — I. Concession des lais et relais. — Mode de procéder. — Règles de compétence. — II. Concession du droit d'endiguement. — Règles de compétence.

V. Police du rivage de la mer. — Règles du fond. — Règles de compétence.

Titre 2. — Des ports maritimes de commerce.

I. Personnel chargé du service des ports maritimes de commerce.

II. Domanialité publique des ports. — Reconnaissance des limites des ports.

III. Police des ports de commerce.

IV. Règles de compétence.

Titre 3. — Des cours d'eau navigables et flottables.

Chap. I. Du régime des cours d'eau navigables et flottables considérés comme propriétés publiques.

Section I. De la reconnaissance des cours d'eau navigables et flottables et de leur condition légale. — I. De la navigabilité des fleuves et rivières. — Règles de compétence. — II. Domanialité publique des cours d'eau navigables et flottables par trains. — III. Consistance des cours d'eau navigables. — Des eaux, du lit, des ports, des îles, îlots et atterrissements. — IV. Délimitation du lit des cours d'eau navigables. — Règles de compétence.

Section II. Charges imposées à l'État pour l'entretien et l'amélioration des cours d'eau.

Section III. Profits retirés par l'État.

§ 1. Droits de navigation. — Règles du fond. — Règles de compétence.

§ 2. Pêche fluviale. — Renvoi à une étude spéciale

§ 3. Redevances dues par les concessionnaires de prises d'eau

§ 4. Bacs et passages d'eau. — Règles du fond. — Règles de compétence

§ 5. Droits de stationnement au profit des communes.

Titre 4. — Des cours d'eau non navigables ni flottables et des sources.

Chap. I. Condition légale des sources — I. Droits du propriétaire du fonds où elle naît. — II. Droits des riverains du cours d'eau alimenté par la source. — III. De l'acquisition des sources par les villes en vue de l'alimentation des fontaines publiques.

Chap. II. Condition légale des cours d'eau non navigables ni flottables.

Chap. III. Droits des riverains.

Section I. Droits communs aux riverains et aux autres particuliers.

Section II Droits exclusifs des riverains sur les eaux. — I. Droit d'irrigation. — II. Différents usages auxquels l'eau peut être employée. — III. Droit de pêche. — IV. Propriété des alluvions et des îles. — V. Règles de compétence

Chap. IV. Obligations des riverains.

Du curage des cours d'eau non navigables

Section I. Application de la loi du 21 juin 1865.

Section II. Application de la loi du 14 floréal an XI.

§ 1. Pouvoirs respectifs du préfet et de l'autorité centrale en matière de curage, d'élargissement et de redressement des cours d'eau.

§ 2. Du curage à vieux fonds et à vieux bords. — Mode d'exécution des travaux. — Réception des travaux. — Payement des dépenses. — Règles de compétence

Chap. V. Mesures de police. — Règles de compétence.

Titre 5. — Régime des moulins, usines et prises d'eau d'irrigation établis sur les cours d'eau navigables et non navigables.

Chap. I. Des usines et des prises d'eau sur les cours d'eau navigables.

§ 1. Autorité qui attribue l'usage des eaux des cours d'eau navigables.

§ 2. Conditions auxquelles sont subordonnées les concessions.

Chap. II. Des usines et des prises d'eau sur les cours d'eau non navigables.

Titre 8. — De la pêche dans les cours d'eau navigables et dans les cours d'eau non navigables.

Titre 9. — Du desséchement des marais.

§ 1. Règles du fond.

§ 2. Règles de compétence.

Titre 10. — Des étangs.

I. Origines diverses des étangs. — Condition légale des étangs formés au moyen de barrages établis sur les cours d'eau. — Condition légale des étangs qui n'empruntent pas leurs eaux aux cours d'eau.

II. Destruction des étangs insalubres.

III. Règles de compétence.

Titre 11. — Des travaux d'assainissement des terres humides et des travaux de salubrité intéressant les villes et les communes.

I. Des travaux d'assainissement entrepris par des associations syndicales.

II. De l'application des articles 35, 36 et 37 de la loi du 16 septembre 1807.

Titre 12. — Du drainage.

Des moyens légaux d'organiser le drainage des terres. — Servitudes imposées en faveur du drainage.

Titre 13. — Du desséchement des marais communaux et de la mise en valeur des terrains vagues appartenant aux communes.

Notions générales sur les biens communaux. — Systèmes divers essayés ou projetés pour mettre ces biens en valeur. — Combinaison nouvelle consacrée par la loi du 19 juin 1857. — Système de la loi du 28 juillet 1860. — Résultats de l'application de la loi.

Appendice au titre 13.

Intervention des ingénieurs des ponts et chaussées dans l'étude des projets de travaux de reboisement des montagnes.

LIVRE V

DES ATELIERS DANGEREUX, INSALUBRES ET INCOMMODES ET DES MACHINES A VAPEUR

INTRODUCTION

I

ESQUISSE DU DROIT ET DE SES DIFFÉRENTES BRANCHES

1. Utilité de l'étude du droit et en particulier du droit administratif pour les ingénieurs des ponts et chaussées.
2. Notion du droit — Définitions et divisions générales.

1. L'étude du droit, qui devrait être le couronnement de toute éducation libérale, est indispensable aux ingénieurs des ponts et chaussées.

Pour être en état de remplir la tâche considérable que leur impose le développement toujours croissant des travaux publics, il ne leur suffit pas d'avoir approfondi toutes les règles de l'art du constructeur, de la mécanique, de l'hydraulique. Ils ne sont pas appelés à être exclusivement d'habiles constructeurs, ils doivent préparer, diriger et suivre, dans toutes ses conséquences financières et juridiques, l'exécution des travaux dont ils ont fourni les plans et ils se trouvent ainsi les instruments, les organes des intérêts de la société, dans leurs rapports avec les intérêts et les droits des particuliers. En un mot, ils doivent participer à l'administration, à la gestion des

2*

affaires du pays; ils ont donc besoin d'une instruction spéciale sur ce point.

Comment pourraient-ils ignorer quelle est l'organisation des pouvoirs publics qui président à la marche de la société, à la satisfaction des besoins collectifs des citoyens? N'est-il pas très-important qu'ils puissent se rendre compte de la place qui leur est assignée au milieu de la hiérarchie administrative et des relations qu'ils doivent entretenir avec les différentes autorités qui concourent, à différents titres, à la gestion des services publics? N'est-il pas essentiel qu'ils sachent exactement le rôle et le mode d'action des tribunaux devant lesquels ils peuvent être appelés à discuter contre les particuliers les droits de l'administration, nous voulons dire les droits du public? D'autre part, quand il s'agit d'exécuter les travaux publics, les ingénieurs sont sans cesse en présence de questions de droit. Les marchés, passés avec les entrepreneurs, constituent au profit de l'État comme au profit de ceux qui se chargent de réaliser les plans dressés par les ingénieurs, des obligations dont l'accomplissement soulève de fréquentes difficultés. Les rapports avec les propriétaires ne sont pas moins compliqués. Tantôt, il faut leur acheter les terrains nécessaires pour l'établissement d'un ouvrage public, ou bien leur donner un dédommagement à raison du préjudice qu'ils ont souffert sans être dépossédés. Dans d'autres cas, on leur demande une cotisation à raison des avantages que leur procure l'exécution d'un travail.

Ce n'est pas tout : il ne suffit pas de créer les routes et de les entretenir, il faut les défendre contre les détériorations provenant du fait de l'homme, contre les empiétements des riverains. Il y a là toute une série de mesures de surveillance et de répression dans lesquelles les ingénieurs sont appelés à intervenir.

Pour les cours d'eau, ils ont encore une mission de gestion et de surveillance à remplir. Et ce n'est pas seulement à l'égard de ceux qui constituent des voies de communication, les cours d'eau navigables et flottables ; c'est aussi pour les cours d'eau non navigables dont les eaux sont surtout employées aux besoins de l'agriculture et de l'industrie. Il faut pourvoir à ce que le pays tire le plus grand profit possible de la force motrice et de la puissance fertilisante des eaux, et en même temps il faut veiller à ce que les barrages, établis pour créer des chutes d'eau, n'élèvent pas le niveau des rivières de façon à gêner les usiniers établis en amont ou à causer l'inondation des propriétés riveraines ; il faut veiller à ce que le lit du cours d'eau ne s'encombre pas. Chacune des mesures auxquelles les ingénieurs ont à concourir en pareil cas les met en contact avec les intérêts et les droits privés.

Il est donc évident qu'ils ne pourraient pas utilement remplir leurs devoirs sans avoir étudié les règles qui président aux rapports de l'autorité administrative avec les citoyens.

C'est pour cela que l'École des ponts et chaussées compte le droit administratif au nombre des objets de l'enseignement nécessaire à l'élève ingénieur.

Il n'en a pas été ainsi dès la création de l'École.

Lorsqu'en 1747, un arrêt du Conseil du roi, inspiré par Trudaine, qui dirigeait le service des ponts et chaussées sous les ordres du contrôleur général des finances Machault, institua cette École, dont quelques écrivains ont attribué à tort la fondation au cardinal Dubois ou au cardinal Fleury, on semblait n'avoir en vue que de former des hommes habiles dans la pratique des travaux. Et cette lacune dans l'instruction des ingénieurs, lacune d'autant plus regrettable que leurs attributions s'étendaient davantage, et que les travaux

qui leur étaient confiés ne cessaient de se multiplier, a subsisté jusqu'en 1831 Il est vrai qu'avant 1789, l'enseignement du droit administratif n'était donné dans aucune école et qu'il n'a été créé d'une manière sérieuse et distincte à la Faculté de droit de Paris que sous la Restauration, par M. de Gérando, qui partage avec MM. de Cormenin et Macarel l'honneur d'avoir inauguré cette science et d'avoir fait un corps de doctrine des règles disséminées jusque-là dans une multitude de lois et sans lien apparent.

Mais aussitôt que cet enseignement a été définitivement assis, on a promptement reconnu que les élèves ingénieurs devaient être des premiers à en profiter. Au mois de décembre 1829, sur la proposition de M. l'inspecteur Vauvilliers, le conseil de l'École demandait la création d'un cours de droit général et administratif. Les élèves eux-mêmes réclamaient cet enseignement. Un homme d'un haut mérite, qui a été récemment enlevé au corps des ponts et chaussées, M. l'inspecteur général Bommard, avait, au sortir de l'École, en octobre 1830, insisté vivement en ce sens dans une note où se montraient déjà des vues larges et élevées.

Le cours a été institué par décision du 20 octobre 1831, et, depuis cette époque, les ingénieurs ne sont plus arrêtés par d'inextricables difficultés quand ils se trouvent, au sortir de l'École, face à face non plus avec des plans et des matériaux, mais avec des hommes et des affaires.

Avant d'aborder l'étude des notions juridiques particulièrement nécessaires aux ingénieurs des ponts et chaussées, il paraît utile de jeter un coup d'œil d'ensemble sur la matière du droit.

Nous traiterons dans cette introduction : de la notion du droit, — des différentes branches du droit, — de leurs carac-

tères propres, — et des monuments dans lesquels le droit se trouve renfermé.

2. On peut dire que l'homme apporte en naissant l'instinct du droit. La conscience nous révèle la distinction du juste et de l'injuste, et ce qu'on appelle le droit de propriété est une des premières idées qui viennent à l'enfant. On se rappelle la manière dont Pascal, dans son langage si énergique et parfois si familier, décrit l'origine de la propriété : « Ce chien est à « moi, disaient ces pauvres enfants, voilà ma place au soleil, « telle est l'origine de l'occupation de toute la terre. »

Mais il faut préciser et creuser cette notion en poussant jusqu'à ses fondements, c'est-à-dire aux nécessités de l'état de société.

Que l'homme soit né pour vivre en société, que l'état de société seul lui permette de se conserver et de se développer au point de vue physique, intellectuel et moral, c'est un lieu commun qu'il est inutile de chercher à démontrer.

Il n'est pas moins évident que la société ne peut subsister et prospérer, qu'elle ne peut procurer aux hommes les biens qu'ils ont à en attendre, et le premier de tous, la sécurité, si chaque individu ne se soumet, dans ses rapports avec les autres hommes, à des règles qui limitent l'usage libre de ses facultés.

Enfin, il n'est pas plus contestable qu'il doit exister dans toute société civilisée une puissance publique, dont la mission est d'établir au sein de la société l'ordre et la justice, de poser les règles de conduite que doivent suivre les citoyens et de veiller à l'observation de ces règles, en employant au besoin la contrainte à l'égard de ceux qui refuseraient de s'y soumettre.

Ces vérités qui nous paraissent incontestables ont cepen-

dant été contestées. Au dix-huitième siècle, il s'est trouvé un philosophe pour soutenir que l'état de société n'est pas naturel à l'homme. De nos jours un publiciste, qui s'est fait un nom par son audace, et qui a employé tout son talent à combattre l'idée de Dieu, et à soutenir que ni la propriété, ni l'intérêt du capital n'étaient légitimes, a soutenu aussi qu'il fallait supprimer toute autorité publique, substituer au gouvernement l'organisation des forces économiques sous la loi suprême du contrat, et remplacer toutes les lois par cette règle : « Ne faites pas à autrui ce que vous ne voulez pas qu'on vous fasse ; faites à autrui ce que vous désirez qui vous soit fait. »

Bien que cet étrange publiciste se soit fait des disciples, qui ont soutenu ses doctrines dans des congrès internationaux récents et qui ont proposé de remplacer les différentes nationalités elles-mêmes par des groupes de producteurs se mouvant librement au milieu d'autres groupes de producteurs, il ne nous paraît pas nécessaire de réfuter un système dans lequel on croit pouvoir remplacer toute législation, tout gouvernement et toute police par une prétendue identité des intérêts de tous les membres de la société. Quoi qu'on fasse, on ne réhabilitera pas l'*an-archie;* on n'empêchera pas l'humanité de s'effrayer à la pensée d'une société sans règles et sans chefs.

Le droit, dans son sens le plus large, est l'ensemble ou le résultat général des lois qui régissent les rapports des hommes entre eux, au point de vue de la justice.

Ces derniers mots « au point de vue de la justice » sont nécessaires ; sans eux, notre définition s'appliquerait à une partie de la morale, qui, elle aussi, comprend les obligations de l'homme envers ses semblables ; et la morale diffère sensiblement du droit, par l'étendue de son domaine, qui ajoute

la charité à la justice; elle en diffère aussi par l'origine et par la sanction de ses préceptes.

Il y a même une partie du droit qui confine à la morale et qui se confond presque avec elle.

On distingue, en effet, le droit en deux grandes parties : droit naturel et droit positif.

Le droit naturel est l'ensemble des règles qui résultent de la nature même de l'homme, qui n'ont d'autre auteur que le Créateur de l'homme, qui n'ont, en général, d'autre sanction que l'appréciation de la conscience, l'estime ou le mépris public et le jugement de Dieu.

Le droit positif, c'est l'ensemble des règles établies par les autorités publiques chargées de diriger les sociétés d'hommes, et qui ont leur sanction dans la nullité des actes faits en contravention à ces règles, ou dans les divers moyens d'action mis à la disposition de l'autorité publique.

C'est une belle étude, que celle du droit naturel. Elle n'a pas seulement un intérêt théorique; on pourrait montrer que le droit naturel est le fonds commun de toutes les législations positives, et qu'on y trouve même des limites au pouvoir du législateur. Mais nous ne pouvons insister sur ce sujet. Il faut rester dans l'étude du droit positif.

Il est utile de dire, pour terminer cette définition générale, que le mot *droit* a un autre sens. On l'applique par extension à toute faculté donnée par le droit, par la législation divine ou humaine : par exemple, le droit de propriété, c'est-à-dire la faculté accordée à un individu, à l'exclusion de tous autres, de disposer d'une chose et d'en retirer toute l'utilité qu'elle peut donner.

Les rapports des hommes étant de diverses sortes, il s'ensuit que le droit se divise en différentes branches.

Ainsi, pour passer du simple au composé, nous avons d'abord l'ensemble des règles qui régissent les rapports de particulier à particulier, et qu'on appelle le droit privé.

Puis les règles qui régissent les rapports des particuliers avec la société dans laquelle ils vivent : c'est le droit public.

Enfin les règles des rapports qui existent de société à société, de nation à nation : le droit international.

Du droit international, nous ne dirons rien, par la raison qui nous a conduit à ne pas parler du droit naturel. Il est bon seulement d'indiquer que les traités conclus entre les nations ne contiennent qu'une partie des règles qui président au rapport de ces nations, et que c'est dans le droit naturel que se trouvent surtout les fondements du droit international.

Restent le droit privé et le droit public.

La logique semblerait devoir nous conduire à commencer par le droit privé.

Le droit public qui, dans l'acception la plus large de ce mot, renferme les règles de l'organisation de la société, contient, en effet, des garanties établies pour assurer la libre jouissance des facultés de chaque citoyen et des sacrifices imposés à chaque citoyen en vue de la collection des intérêts privés qui forme l'intérêt public. La société n'existe pas pour elle-même ; elle existe pour l'individu : c'est donc des droits respectifs des individus qu'il faudrait nous occuper d'abord.

Mais le droit public renferme aussi la constitution des autorités qui établissent les règles du droit positif. Il est donc naturel de remonter d'abord à la source du droit individuel.

Aussi, nous commencerons ce coup d'œil d'ensemble par le droit public, c'est-à-dire l'ensemble des règles qui régissent les rapports de l'homme avec la société dans laquelle il vit.

§ 1er. — DROIT PUBLIC

3. Le droit public se subdivise en trois parties : droit public proprement dit ou droit politique et constitutionnel, — droit administratif, — droit pénal.

4. Le droit politique ou constitutionnel comprend lui-même deux parties distinctes : d'abord ce qui concerne les droits garantis aux citoyens, puis l'organisation des pouvoirs publics qui président à la marche de la société.

Les droits garantis aux citoyens sont contenus dans cette formule fameuse : les principes de 1789.

Ces principes, que certaines écoles politiques, placées aux deux pôles opposés, affectent de confondre avec l'esprit révolutionnaire, lorsqu'elles les combattent ou lorsqu'elles les exaltent, ne sont pas autre chose que l'expression de la justice dans l'organisation politique et sociale.

Ils ne s'appliquent pas sans restrictions. Les nécessités de l'organisation sociale et les fréquentes révolutions qui ont agité notre pays ne l'ont pas permis, et, sur certains points, il est impossible de méconnaître que les restrictions sont considérables. Mais les principes ont toujours subsisté de-

puis 1789 : aucun d'entre eux n'est effacé, et les restrictions disparaissent à mesure qu'elles cessent d'être nécessaires.

L'énumération des principes de 1789 peut se faire en quelques mots : souveraineté de la nation, — séparation des pouvoirs publics, comme première condition d'un gouvernement libre, — vote de l'impôt par les représentants de la nation, — responsabilité des agents du gouvernement.

Égalité civile, ou plutôt égalité devant la loi, devant la loi d'impôt comme devant la loi pénale, — égale admissibilité aux fonctions publiques, — liberté individuelle, — liberté de conscience et des cultes, — liberté de publier ses opinions, — liberté du travail, — droit de réunion, — inviolabilité de la propriété, que nul citoyen ne peut être contraint de céder, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et après le payement d'une indemnité, — gratuité de la justice, — droit de pétition.

Nous retrouverons la plupart de ces droits dans l'exposé des règles du droit administratif.

A ces droits, qui sont l'apanage de tous les Français, il faut ajouter les droits politiques proprement dits, ceux qui permettent de participer à la constitution de la puissance publique : le droit d'élire les députés, le droit d'être élu aux fonctions de député.

En second lieu, le droit public comprend l'organisation des pouvoirs publics qui président à la marche de la société.

C'est d'abord le pouvoir législatif qui est chargé d'établir les règles de conduite imposées aux citoyens, ce qu'on appelle les lois, et à qui il appartient également de créer les ressources nécessaires pour les services publics destinés à satisfaire les besoins collectifs des citoyens.

Nous verrons plus tard comment ce pouvoir est réparti ac-

tuellement entre l'Empereur et les grands corps de l'État : le Sénat, le Corps législatif et le Conseil d'État.

C'est ensuite le pouvoir exécutif, à qui il appartient d'appliquer la loi, de la faire exécuter.

On peut diviser le pouvoir exécutif en trois branches distinctes :

Le gouvernement proprement dit, — l'autorité administrative, — l'autorité judiciaire.

L'autorité gouvernementale est remise, il est vrai, aux mêmes mains que l'autorité administrative suprême. Mais ce n'est pas une raison pour ne pas distinguer l'une de l'autre, et la distinction a des conséquences pratiques considérables au point de vue des recours contre les actes qui blesseraient les droits des citoyens.

Ainsi, le pouvoir exécutif fait œuvre de gouvernement quand il veille à la sûreté intérieure et extérieure de l'État, quand il entretient des relations avec les puissances étrangères, quand il dirige les armées de terre et de mer sur les points où leur présence paraît nécessaire, quand il fait la guerre ou la paix. Les relations avec les autres organes de la puissance publique, l'impulsion générale donnée aux agents de l'autorité administrative, sont aussi affaire de gouvernement.

L'autorité administrative, elle, a pour mission de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs des citoyens, et cela, de deux façons distinctes : tantôt à la façon d'un intendant, d'un homme d'affaires qui gère la fortune de son maître, qui recueille ses ressources, les applique aux dépenses et fait exécuter les travaux nécessaires pour l'entretien et l'amélioration du domaine ; tantôt à la façon du garde vigilant qui, par une police constante, empêche la détérioration des propriétés dont la surveillance lui est confiée.

Ainsi, c'est l'autorité administrative qui fait exécuter les travaux de construction des routes, des canaux, d'amélioration des rivières : voilà l'intendant.

C'est elle encore qui veille à la conservation des ouvrages publics et qui poursuit ceux qui les ont détériorés : voilà le garde, la police. Seulement, pour que la description soit complète, il faut ajouter que l'intendant des intérêts collectifs a un pouvoir de coercition, et le garde un pouvoir de règlement, ce qui leur donne une physionomie toute particulière.

Enfin, vient l'autorité judiciaire. On en a fait, dans plusieurs constitutions qui ont régi la France, un pouvoir distinct du pouvoir exécutif; mais, dans une monarchie, elle n'est, selon nous et selon la majorité des publicistes, au nombre desquels on peut compter de savants magistrats, qu'une branche du pouvoir chargé de faire exécuter la loi. Elle a pour mission d'appliquer la loi en cas de contestation entre les citoyens, ou de réprimer, en infligeant des peines, les actes par lesquels les citoyens ont violé les règles de conduite imposées par la loi.

Assurément, l'autorité judiciaire n'est pas rattachée au pouvoir exécutif dans les mêmes conditions que l'autorité administrative. Le pouvoir exécutif, après avoir nommé les juges, n'a plus d'action sur eux ; du moins il ne peut leur dicter leur conduite, ni leur enlever leurs places sans qu'ils y consentent : c'est ce qu'on appelle l'inamovibilité, garantie accordée à un grand nombre des membres de l'autorité judiciaire. Mais le chef du pouvoir exécutif est représenté auprès des juges par des agents amovibles qui peuvent requérir l'exécution de la loi, et il est incontestablement, dans une organisation monarchique, le chef de l'administration et de la justice.

Tels sont les pouvoirs publics qui se trouvent nécessairement dans tout pays, qui sont plus ou moins distincts, selon la forme du gouvernement, qui ont des attributions plus ou moins étendues, mais dont l'existence est la conséquence forcée des besoins communs à tous les hommes réunis en société.

5. Dans quels monuments se trouve notre droit public? Tout le monde sait que, après une série de révolutions, suivies de constitutions plus ou moins différentes, dont la première, celle où l'on trouve à l'état natif les principes de 1789, est la constitution du 3 septembre 1791, la France est aujourd'hui régie par la constitution du 14 janvier 1852. Cette constitution a été modifiée par plusieurs sénatus-consultes, par exemple, ceux du 7 novembre et du 25 décembre 1852, qui ont rétabli la dignité impériale et réglé les conséquences de ce changement de régime politique Elle l'a été, en outre, par le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, relatif aux finances publiques, et par celui du 14 mars 1867, relatif aux pouvoirs du Sénat. Elle a été complétée par divers décrets qui ont réglé les rapports du chef de l'État avec les grands corps de l'État, et de ces grands corps entre eux.

6. Nous arrivons au droit administratif

On le définit ordinairement l'ensemble des règles qui régissent les rapports de l'administration ou de l'autorité administrative avec les citoyens.

Cette définition nous paraît insuffisante ; et, bien que le vieil adage dise qu'il est dangereux de faire des définitions, nous en voulons proposer une autre, parce que nous croyons qu'il est plus dangereux encore de laisser subsister des idées incomplètes.

Nous préférerions dire, pour notre part « Le droit adminis-

tratif détermine : 1° la constitution et les rapports des organes de la société chargés du soin des intérêts collectifs qui font l'objet de l'administration publique, c'est-à-dire des différentes personnifications de la société, dont l'État est la plus importante, 2° les rapports des autorités administratives avec les citoyens.

Peu de mots suffiront pour justifier cette définition.

Celle que nous avons indiquée en premier lieu, nous paraît avoir l'inconvénient grave de ne pas comprendre, ou plutôt de paraître ne pas comprendre dans le droit administratif la constitution des divers organes institués pour satisfaire les besoins collectifs des citoyens, des personnes publiques, et les rapports de ces personnes publiques. Ces rapports, qui sont parfois assez compliqués, font essentiellement partie du droit administratif, aussi bien que les rapports des autorités administratives avec les particuliers.

Faute de mettre ce point de vue en relief dans la définition du droit administratif, on semble indiquer, ou du moins on laisse croire que la mission d'administrer est concentrée, comme la mission de gouverner, dans les mains des représentants de la société tout entière personnifiée dans l'État, et qu'en dehors de l'État il n'y a que des administrés.

Or, rien n'est moins juste que cette idée.

Dans la grande société composée de tous les Français, à laquelle nous appartenons par cela seul que nous y sommes nés, il y a des sociétés du même genre qui n'embrassent qu'une partie de la nation, que les citoyens groupés dans certaines fractions du territoire, et qui ont leurs intérêts collectifs distincts des intérêts collectifs de la nation.

Pour mieux distinguer ces intérêts, la législation les a personnifiés. De chaque groupe de citoyens, elle forme une per-

sonne ayant sa vie propre comme un individu, ses propriétés, ses ressources particulières.

Ainsi, l'État ne représente et ses agents ne gèrent que les intérêts généraux.

Au-dessous de lui, certaines fractions du territoire, formées soit par la volonté du législateur, soit par l'agglomération naturelle des citoyens sur les mêmes points, nous voulons parler des départements et des communes, ont des intérêts propres, à la gestion desquels il est pourvu par des autorités particulières, dont on attend plus de lumières et plus de vigilance que des représentants de l'État.

Certains intérêts spéciaux ont été également personnifiés dans le même but. Ainsi, pour les services du culte, de la bienfaisance, de l'instruction, il existe des organes spéciaux qu'on appelle des établissements publics.

Qu'il y ait un lien entre les intérêts généraux et les intérêts locaux et spéciaux, cela est certain et cela est indispensable dans l'état actuel de la France : nous l'expliquerons bientôt. Mais les départements, les communes et les établissements publics ne sont pas pour cela des administrés, ce sont des administrations publiques ; et nous avons cru qu'il était utile de faire ressortir dans la définition du droit administratif cette notion fondamentale, qui a beaucoup de conséquences pratiques, par exemple, en matière de travaux publics.

Par la définition que nous donnons du droit administratif, on aperçoit qu'il ne forme pas toute la science nécessaire à l'administrateur, toute la science administrative.

Cette science comprend, en effet, les notions historiques, économiques, statistiques, techniques, qui ne rentrent pas dans le droit et les procédés à employer pour satisfaire les

besoins des citoyens, en tant que ces procédés ne touchent pas aux droits des particuliers.

Elle comprend, de plus, les règles des rapports intérieurs des fonctionnaires qui font partie de l'autorité administrative.

Ainsi, l'obligation qui est imposée aux ingénieurs des ponts et chaussées de tenir note des faits qui entraînent une dépense à la charge de l'État et les règles de la comptabilité administrative ne rentrent pas dans le droit administratif proprement dit.

Les rapports hiérarchiques des divers membres du corps des ponts et chaussées n'y rentrent pas davantage.

Bien que ces conférences aient principalement pour objet l'étude du droit administratif, nous devrons faire assez souvent des excursions dans le domaine de la science administrative.

Mais, en ce moment, il faut bien préciser le domaine du droit administratif.

On le divise habituellement en deux parties : l'organisation administrative, c'est-à-dire pour employer un mot familier à des ingénieurs, la description de la machine administrative, et, en second lieu, les matières à l'occasion desquelles s'exerce l'action de l'administration, la description de l'usage de la machine et des résultats qu'elle produit.

L'organisation administrative peut être étudiée à deux points de vue différents

Il faut voir, d'un côté, la constitution des organes de l'administration : État, départements, communes et établissements publics; les rapports qu'ils ont entre eux, le système établi pour les liens des intérêts généraux avec les intérêts locaux. Ce système s'appelle habituellement la tutelle admi-

nistrative. Nous ne pouvons nous empêcher de regretter qu'on l'ait appelé ainsi ; car le mot ne donne pas une idée exacte d'une institution établie au moins autant pour la défense des intérêts généraux que pour la protection et la tutelle des intérêts locaux, et il a soulevé des réclamations, quelquefois même des déclamations, fondées sur la dignité de l'homme, qui n'est nullement engagée dans la question. Nous reviendrons sur ce point [1].

Il faut voir, d'un autre côté, la constitution et les pouvoirs des autorités établies pour représenter les différents organes des intérêts collectifs : l'Empereur ; les ministres ; les préfets ; sous-préfets, maires ; les conseils qui éclairent ou contrôlent ces autorités ; les agents qui préparent ou exécutent leurs décisions ; il faut voir leurs divers modes d'action, soit lorsqu'ils prennent l'initiative de l'application des lois, soit lorsqu'ils statuent sur les réclamations que les actes d'administration ont soulevées.

Ce n'est pas ici le lieu d'aborder toutes ces questions, il nous suffit de les indiquer.

7. Mais il est bon de dire quel est l'objet de l'administration publique.

Il y a des économistes qui ont prétendu réduire le rôle légitime de la société et de ses organes au soin de la sécurité publique, et qui lui interdisent de prendre d'autres mesures que celles qui touchent à la défense du territoire national et à la tranquillité intérieure de l'État. Organiser et employer l'armée et la police, instituer la justice, voilà dans quelles limites la puissance sociale devrait exclusivement se mouvoir.

Nous ne connaissons pas de pays où l'on ait consenti à ne

[1] Voir notre étude sur la centralisation

pas tirer un parti plus avantageux de cette immense force qui s'appelle la société, représentée par la puissance publique.

Partout, dans des mesures diverses, il est vrai, on a admis qu'il est de l'essence de la société de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs qu'éprouvent ses membres, et que l'initiative des individus ou des associations de particuliers ne pourrait satisfaire d'une manière suffisante.

Partout on a constitué des services publics généraux ou locaux, dont l'étendue et le nombre varient suivant les mœurs, le génie propre des peuples, les traditions et les temps.

Dans les États démocratiques, ainsi que l'a justement fait observer le regrettable M. de Tocqueville, la tâche ainsi imposée à la société tend même constamment à s'étendre [1]. Et cela se comprend, en effet, parce que le seul moyen qu'ait la masse des citoyens de se procurer des jouissances que leur bourse privée ne suffirait pas à payer, c'est d'en mettre le payement à la charge de la bourse commune.

Il ne faut pas assurément aller trop loin dans cette voie; elle conduirait au socialisme, c'est-à-dire à ce système dans lequel l'État absorbe le citoyen en l'exonérant du soin de sa destinée.

La société est faite pour l'individu, et il faut qu'elle laisse toujours subsister les droits et les devoirs de l'individu, pour lui laisser sa valeur.

Mais, en restant dans de justes limites, la société peut ne pas se borner à empêcher le mal, elle peut et elle doit coopérer au progrès.

[1] *De la démocratie en Amérique*, 2e partie, t. 3.

Telle est la tradition française.

8. Quels sont les objets sur lesquels s'exerce cette action des organes de l'administration publique?

Comment classe-t-on les matières à l'occasion desquelles les intérêts collectifs et les droits privés se trouvent en rapport?

Ici, l'on peut éprouver un certain embarras.

Il n'existe pas de classification officielle des matières du droit administratif. Et chacun des auteurs assez nombreux qui ont écrit sur ce sujet s'est créé un plan particulier pour cette exposition. Un des fondateurs de la science, M. de Gérando, a même abandonné, dans une seconde édition de ses Institutes de droit administratif, le plan qu'il avait adopté dans la première.

Ce serait tenter une œuvre délicate que d'indiquer chacun de ces plans, les différences qui s'y remarquent, les inconvénients qu'ils peuvent présenter. Nous préférons nous borner à expliquer les raisons qui nous ont déterminé dans le choix d'un nouveau plan.

Ce qui nous a préoccupé avant tout, c'est de trouver une division qui, en s'écartant de l'ordre alphabétique et en ayant un certain caractère scientifique, permît d'exposer, autant que possible, dans leur ensemble, les règles relatives à chacun des services publics.

Du reste, nous n'attachons pas une importance capitale à une division de ce genre, parce que, en fin de compte, on arrive tout au plus à former quelques groupes, et que, dans l'intérieur de chacun de ces groupes, on est obligé de suivre l'ordre alphabétique ou un ordre arbitraire.

Nous croyons qu'on peut grouper sous deux grandes divisions les matières administratives, en prenant pour point de

départ le rôle que remplit l'autorité administrative pour chacune d'elles.

L'autorité administrative a deux rôles.

Elle fait des actes de gestion dans l'intérêt public; elle joue le rôle d'intendant général, d'homme d'affaires de la société, mais d'intendant ayant autorité.

Elle fait des actes de police, dans le sens large et élevé du mot, des actes de prévoyance, de surveillance, pour empêcher le mal et procurer le bien-être des membres de la société.

Au premier rang de ces actes de gestion, d'intendance, se placent la création et l'administration des ressources nécessaires à l'existence de la société.

Une société ne peut pas vivre sans une force publique, chargée de protéger ses membres contre les attaques venues de l'extérieur ou les troubles venus de l'intérieur. Il a fallu, dans ce but, organiser l'armée de terre et de mer, et les institutions accessoires.

Une société ne peut pas vivre sans un trésor public, fournissant au payement des dépenses communes. A cet effet, l'administration, agissant sous l'impulsion du législateur, répartit et recouvre les divers impôts, les prélèvements effectués sur la bourse des particuliers, pour former la bourse commune.

Elle fait valoir le domaine de l'État, des départements, des communes, notamment les forêts, et se procure ainsi des ressources accessoires aux contributions publiques.

Elle paye les dépenses publiques. C'est le lieu d'indiquer les règles relatives aux créances et aux dettes de l'État, des départements, des communes, aux services financiers, à la comptabilité publique.

Voilà un premier ordre d'actes de gestion. Créer, recueillir et administrer les ressources, en hommes et en argent, nécessaires à l'existence de la société.

Vient ensuite une seconde série d'actes de gestion, qui consiste dans l'emploi des ressources pour la satisfaction des besoins collectifs des citoyens.

Il y en a de plusieurs sortes.

I. L'autorité administrative offre aux citoyens les moyens de satisfaire leurs besoins intellectuels et moraux par les services publics du culte et de l'instruction publique.

II. Elle leur offre les moyens de satisfaire leurs besoins économiques et de pourvoir aux nécessités de la vie physique en général, et cela de plusieurs manières.

D'abord en exécutant des travaux publics de diverses sortes :

En premier lieu, les travaux confiés à l'administration des ponts et chaussées, et qui ont pour principal objet la circulation publique : routes, chemins de fer, canaux, etc. ;

Les bâtiments nécessaires pour l'installation des services civils, de la justice, des bureaux des administrations ;

Les constructions militaires et maritimes, fortifications, casernes, arsenaux, vaisseaux, etc.

L'administration fait encore un acte de gestion du même ordre en passant des marchés avec des fournisseurs pour l'acquisition des objets destinés à être consommés ou transformés dans les divers services publics.

C'est encore dans la même catégorie que se placent les services publics organisés pour soulager les misères de toute sorte qui affligent l'humanité : hospices, hôpitaux, asiles d'aliénés, bureaux de bienfaisance.

Les services où l'administration fait des actes de gestion forment la première branche des matières administratives.

La seconde branche se compose des matières où l'administration fait acte de police, de prévoyance, de surveillance.

Ici, les subdivisions sont très-nombreuses.

En premier lieu, la surveillance des choses de l'ordre moral : police des cultes, de l'instruction publique, des théâtres.

2° La surveillance relative aux objets dont les membres de la société ont la jouissance commune : les routes et chemins de toute espèce, les cours d'eau navigables, les cours d'eau non navigables ni flottables.

3° La police relative aux objets qui intéressent la défense nationale, ce qui comprend le régime de la zone frontière et les servitudes imposées aux propriétaires dans un certain rayon autour des places de guerre.

4° La police relative à la santé publique, qui impose à l'administration une si grave responsabilité et lui procure tant d'occasions de déployer son zèle et son dévouement.

5° Les mesures prises dans l'intérêt de l'approvisionnement des populations, ce qui concerne les foires et marchés.

6° Les mesures prises au sujet de l'agriculture et de l'industrie, soit pour les protéger et les encourager : régime des douanes, comices agricoles, concours, régime spécial des mines ; soit pour empêcher les dangers et les inconvénients qu'elles pourraient entraîner : régime des ateliers insalubres, des machines à vapeur.

7° La surveillance des établissements formés dans un but financier et économique : sociétés anonymes, banques, comptoirs d'escompte, tontines, sociétés de prévoyance.

Enfin les mesures relatives au maintien de l'ordre dans les lieux publics et celles qui sont prises en vue de la sûreté publique, notamment en ce qui touche à la fabrication des armes.

Voilà une indication sommaire des matières comprises dans le droit administratif.

9. N'y a-t-il rien à retrancher parmi les attributions de l'autorité administrative? N'y a-t-il rien à modifier dans les formes qu'elle suit pour les exercer?

Ce sont des questions fort agitées de nos jours. Elles sont tout à fait distinctes de celles qui touchent au système appelé tutelle administrative, avec lesquelles on les confond souvent dans le langage assez peu exact de la polémique quotidienne, car les autorités chargées du soin des intérêts locaux ont des pouvoirs de gestion et de police aussi bien que les autorités chargées des intérêts généraux.

On demande ordinairement que l'administration intervienne le moins possible dans les affaires d'intérêt collectif par voie de gestion, et qu'elle laisse à l'initiative de l'industrie privée, soit la direction, soit au moins l'exécution des ouvrages et l'exploitation des services destinés au public, sauf à encourager, dans certains cas, l'initiative privée par des subventions.

On demande que le pouvoir répressif soit substitué autant que possible au pouvoir préventif.

Ces tendances sont celles du gouvernement actuel. Il les a manifestées dans de nombreuses occasions.

Quand il s'est agi de la création, de l'exécution des chemins de fer, il a eu recours à l'initiative privée, et ne s'est chargé que des travaux qui dépassaient les forces des compagnies d'après leur propre aveu.

Il a fait de même pour la création des grands services de navigation maritime destinés à relier la France avec les extrémités de l'univers.

Le régime établi pour la protection de l'industrie et de l'agriculture a été radicalement modifié.

Le système préventif a été récemment abandonné dans plusieurs matières. On y a renoncé pour l'établissement des forges, hauts fourneaux et usines métallurgiques, — pour l'installation des machines à vapeur autres que celles qui sont établies sur des bateaux, — pour la constitution des sociétés anonymes.

Mais il y a là une question de mesure, et l'on ne peut pas poser à cet égard des règles absolues.

Le régime préventif est souvent nécessaire pour empêcher des dommages qu'il serait difficile et parfois même impossible de réparer.

Ainsi nous aimons mieux, pour notre part, voir les propriétaires de bateaux à vapeur assujettis à faire éprouver et visiter leurs machines avant le départ du bateau que d'être exposé à périr par suite d'une explosion, en laissant à nos héritiers le droit de réclamer des dommages-intérêts et au ministère public le soin de poursuivre et de faire condamner le capitaine.

Et, n'est-ce pas un titre d'honneur pour notre gouvernement aux yeux de l'Europe entière d'avoir provoqué une entente entre les diverses puissances pour chercher à éviter, par des mesures préventives prises en Orient, la création de ces foyers pestilentiels d'où est parti le redoutable fléau qui a jeté le deuil dans un trop grand nombre de familles?

On a réclamé encore la simplification des formalités qui doivent précéder ou suivre les décisions de l'administration. On a demandé que le pouvoir de statuer fût confié en général aux agents qui se trouvent placés près des citoyens, et que l'intervention du pouvoir central fût réduite à un droit de contrôle. Il y a là une série de mesures qui sont utiles quand on ne les généralise pas à l'excès. Car il faut prendre garde de

supprimer des garanties de lumière et d'impartialité en simplifiant l'expédition des affaires.

10. Quoi qu'il en soit de cette question, que nous n'avons pas la prétention d'épuiser en quelques mots, le caractère dominant du droit administratif, c'est que l'intérêt public fait imposer à l'intérêt privé de nombreux sacrifices.

Cela est dans la nature des choses. L'ordre public ne peut subsister si chacun ne se soumet à des restrictions de sa liberté individuelle. La bourse commune ne peut s'alimenter que par un prélèvement sur la bourse de chaque citoyen.

De plus, pour la défense nationale, pour les travaux publics, pour la régularisation des voies publiques, la loi impose aux citoyens des obligations, des servitudes; par exemple, l'obligation de céder sa propriété ou de souffrir une diminution de jouissance, tantôt avec indemnité, tantôt sans indemnité.

Sans doute, avec les progrès de notre civilisation, ces charges s'atténuent.

Non pas pas qu'il faille admettre que, depuis 1789, il s'est opéré un changement radical dans les habitudes de l'administration, et que ce soit seulement de cette époque fameuse que date en France la justice. Il ne faut pas dire, comme on l'a trop répété, en s'autorisant de faits spéciaux à certaines localités, qu'avant 1789, l'expropriation en vue des travaux publics s'accomplissait sans indemnité. Le principe de la nécessité d'une indemnité était proclamé dans de nombreux arrêts du Conseil du roi, et il était souvent appliqué. Seulement, dans la pratique, spécialement pour les routes, le principe ne recevait qu'une application restreinte, et, dans quelques provinces, les propriétaires n'étaient pas indemnisés, faute de ressources[1].

[1] M. Vignon, *Histoire des voies publiques en France*, t. II p. 56 63, 181 et 185.

Aujourd'hui, les propriétaires ont plus de garanties. Mais les charges imposées dans l'intérêt public sont encore nombreuses et parfois très-sensibles. Nous ne doutons pas que le législateur ne soit amené à modifier plusieurs parties de cette législation.

11. Après avoir vu l'objet et le caractère du droit administratif, il nous reste à voir dans quels monuments il est renfermé.

Pour la plupart des branches de la législation, il existe des collections de lois émanées du législateur lui-même, dans lesquelles l'ensemble des règles d'une matière se trouve classé méthodiquement : c'est ce qu'on appelle un code.

Sous l'ancienne monarchie, nous avons eu des Codes qui embrassaient un certain nombre de matières. Charlemagne a fait ses Capitulaires, Saint-Louis, ses Établissements. Sous Louis XIV, plusieurs ordonnances ont posé un ensemble de règles sur la procédure, les eaux et forêts, la marine. Au commencement de ce siècle, un vaste travail de révision et de refonte de la législation a été entrepris sous l'impulsion toute-puissante de Napoléon Ier, qui, lorsqu'il était Premier Consul, avait pris lui-même à ces travaux une large part, et qui avait étonné les jurisconsultes dont il était entouré par ce développement inattendu de son génie.

Il a été fait ainsi un certain nombre de Codes sur les matières du droit privé et du droit pénal, que nous signalerons quand nous aborderons ces différentes branches du droit.

Il n'existe pas de code administratif. Des raisons de diverse nature ont fait obstacle à l'accomplissement de cette grande œuvre.

La multiplicité des matières qu'embrasse le droit administratif, le grand nombre de principes qui seraient remis en question, la variété des aspects sous lesquels s'exerce l'action

de l'administration, la mobilité des règles qui doivent être appropriées aux progrès de la civilisation et aux principes qui prévalent dans le gouvernement de la société, la diversité même des sources du droit administratif, tous ces caractères, qui sont propres à cette branche du droit, ont entravé jusqu'ici et nous paraissent devoir entraver longtemps encore une codification générale.

Seulement, nous inclinons à croire qu'il serait possible, et assurément il serait utile, de faire, dans des formes spéciales, une sorte de codification des règles qui régissent certains services publics pour lesquels les principes sont bien arrêtés.

Nous ne croyons pas qu'il fût prudent de recourir au législateur, si ce n'est dans le cas où des modifications paraîtraient nécessaires. L'étendue de l'œuvre suffirait pour en retarder indéfiniment l'exécution. Il ne nous paraîtrait pas conforme aux principes de placer ce travail de collection sous la signature de l'Empereur, qui ne doit faire que des actes d'autorité dans la limite de son pouvoir propre. La forme d'une instruction ministérielle nous paraîtrait beaucoup mieux appropriée à la nature de ce travail, qui, sans dispenser complétement de vérifier les textes dans les actes officiels, aurait encore, pour l'étude et la pratique des affaires, une véritable utilité, et qui pourrait préparer les voies à une codification législative.

Mais, à défaut d'une collection de lois émanée du législateur, nous avons des lois isolées qui établissent les règles fondamentales du droit administratif. Ces lois sont très-nombreuses, très-variées. On remonte souvent à des actes datés de 1789 et 1790, de l'an VIII, de l'an XI[1].

[1] Ces deux dernières dates appartiennent au calendrier républicain. Il est en effet d'usage de désigner par les dates de ce calendrier tous les actes des pouvoirs publics compris entre le mois d'octobre 1793 (vendémiaire an II) et le mois de janvier 1806.

On remonte même souvent au delà de 1789. Certains actes du souverain, qui, à cette époque, concentrait en fait, sinon en droit, tous les pouvoirs, notamment des édits et ordonnances sur la voirie, sont restés provisoirement en vigueur, et le provisoire dure encore.

Cela nous amènera nécessairement à donner quelques indications sur la constitution de l'administration avant 1789 et sur les diverses modifications qu'a subies l'organisation de l'autorité administrative depuis cette époque.

A ces lois modernes, à ces actes du pouvoir souverain antérieurs à 1789, il faut joindre les règlements émanés du chef de l'État, du chef du pouvoir exécutif, les règlements et les instructions, dites circulaires, des ministres placés à la tête de chacun des services administratifs, des règlements de certains agents de l'administration placés sous l'autorité des ministres.

Nous ne pouvons donner ici qu'une indication. On verra plus tard la valeur de ces différents actes.

Il faut encore y ajouter d'anciens usages en certaines matières spéciales. Ainsi, pour le curage des cours d'eau non navigables ni flottables, pour le pavage des rues des villes, la répartition des dépenses est parfois régie par d'anciens usages.

Mais ce n'est pas seulement dans la loi, les règlements, les usages, qu'il faut chercher les règles du droit administratif. Il faut les chercher assez souvent dans le commentaire qu'ont donné de ces lois les autorités chargées de statuer sur les contestations auxquelles donne lieu leur application. La série de ces décisions s'appelle la jurisprudence. Les traditions de la jurisprudence n'ont pas assurément en droit la même autorité que la loi. Mais en fait, quand les juges ont pris l'habi-

tude de trancher une question dans tel ou tel sens, il y a beaucoup de chances pour que, si la question leur est de nouveau soumise, ils donnent la même solution.

Aussi, nous serons fréquemment amené à citer, soit les décisions du Conseil d'État, qui est la juridiction administrative suprême, soit les arrêts de la Cour de cassation, qui est placée au sommet de la hiérarchie des autorités judiciaires. On pourrait même dire que la jurisprudence du Conseil d'État a plus d'importance encore que celle de la Cour de cassation, parce que, dans certaines branches du droit administratif, la législation est si incomplète que la jurisprudence a dû, en quelque sorte, faire la loi, au lieu de se borner à l'appliquer et à l'interpréter.

Où trouve-t-on les divers actes qui viennent d'être énumérés?

Pour les actes antérieurs à 1789, ils se trouvent dans plusieurs collections non officielles, dont quelques-unes son accompagnées de notes instructives.

Quant aux actes postérieurs à 1789, il faut distinguer.

Les lois sont renfermées dans une très-volumineuse collection officielle par ordre chronologique, intitulée *Bulletin des lois*, qui a commencé en l'an II (1793), qui s'est poursuivie jusqu'à nos jours et se grossit sans cesse.

Les décrets et actes du chef de l'État, qui ont un intérêt général, et même un certain nombre de ceux qui n'ont qu'un intérêt local ou particulier, y sont également insérés. Depuis 1852, on publie dans des volumes séparés les décrets qui n'ont qu'un intérêt local ou particulier.

A cette collection, il faut joindre les collections officielles ou semi-officielles des lois votées depuis 1789 jusqu'à l'an II.

On peut y suppléer par des collections plus maniables

qu'ont faites des jurisconsultes ou de simples légistes (tous ceux qui s'occupent des lois ne méritent pas pour cela le titre de jurisconsulte), collections qui ont l'avantage de contenir, en outre du texte des lois, des notes résumant les discussions législatives. Mais, bien entendu, le texte du *Bulletin des lois* a seul un caractère authentique.

Quant aux instructions ministérielles, pour certains ministères, il existe des recueils officiels. Il n'y a pas de recueil officiel pour l'ensemble des instructions du ministre des travaux publics; mais celles qui intéressent spécialement les ingénieurs des ponts et chaussées sont reproduites depuis 1832 dans le recueil intitulé *Annales des ponts et chaussées*[1].

Enfin, les décisions du conseil d'État sont publiées dans divers recueils de jurisprudence. Le meilleur et le plus complet est un recueil spécial commencé en 1821 par M. Macarel, l'un des fondateurs de la science du droit administratif, et qui porte le nom de *Recueil des arrêts du conseil d'État*. Il y a quelques autres collections qui donnent les décisions rendues de l'an VIII à 1821. Les *Annales des ponts et chaussées* reproduisent aussi, depuis un certain nombre d'années, les arrêts du Conseil qui touchent à ce service.

12. Nous devons maintenant dire quelques mots du droit pénal.

Pourquoi en fait-on une branche du droit public dans le sens large de ce mot, par opposition au droit privé? C'est que cette législation met toujours en présence non pas deux individus, mais un individu coupable d'une infraction à la loi, et la puissance publique, qui, pour assurer la conservation

[1] On peut trouver la collection à peu près complète de ces instructions en même temps que celle des lois, ordonnances, et décrets relatifs au service des ponts et chaussés dans des compilations publiées à l'usage des ingénieurs, l'une par M. Ravinet, (elle s'arrête à 1848), l'autre par M. Potiquet.

de la société et pour réparer le dommage que le coupable lui a causé en troublant l'ordre et la sécurité publique, lui inflige une punition.

Mais il faut observer que le droit pénal contient aussi bien la sanction des rapports entre particuliers que celle des rapports entre l'individu et la société, et qu'on y trouve des châtiments édictés pour les crimes et délits contre les particuliers à côté des châtiments pour les crimes et délits contre la chose publique.

Quand nous traiterons de la répression de certaines infractions aux lois et règlements sur la voirie, nous aurons soin d'insister sur les différentes qualifications des actes coupables : crimes, délits et contraventions, et sur les conséquences du caractère attaché par la loi à ces différents actes, non-seulement au point de vue des juridictions appelées à en connaître et des peines qu'elles entraînent, mais aussi au point de vue de la culpabilité.

13. La législation pénale est principalement contenue dans deux codes rédigés, l'un en 1808, l'autre en 1810. Le premier s'appelle Code d'instruction criminelle, le second Code pénal. Ces deux titres font comprendre ce que renferme chacun de ces deux codes.

Notre législation pénale a été fréquemment remaniée depuis la Révolution. Déjà les codes édictés en 1791 et en l'an IV avaient réalisé de grands progrès sur la législation incohérente et souvent barbare qui régissait la France avant la Révolution, et qui laissait fréquemment les peines à l'arbitraire du juge. Mais on était alors tombé dans un excès opposé.

Les codes de 1808 et de 1810 avaient cherché à donner des garanties à la société. En 1832, on les a modifiés pour adou-

cir les peines. L'une des plus graves innovations de la réforme accomplie en 1832 consiste dans le droit conféré au jury d'admettre des circonstances atténuantes pour les crimes dont il reconnaît l'existence, ce qui entraîne une diminution de la peine fixée par le législateur.

Depuis plusieurs années, des modifications assez graves ont été apportées, soit au Code pénal, soit au Code d'instruction criminelle. Le gouvernement cherche sans cesse les moyens de concilier la répression des actes qui troublent la paix sociale avec les exigences de l'humanité.

Mais ce n'est pas exclusivement dans le Code d'instruction criminelle et dans le Code pénal ainsi remaniés que l'on trouve la législation pénale.

D'abord, il y a des codes spéciaux de justice militaire pour l'armée de terre et pour l'armée de mer qui datent de 1856, et qui contiennent un mode d'instruction et de jugement particulier et des pénalités spéciales.

Puis, diverses lois modernes, en prescrivant certaines mesures, y ont joint des pénalités : par exemple, la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage et des messageries publiques, les lois du 27 mars 1851 et du 5 mai 1855 sur la falsification des denrées alimentaires et des boissons ; le décret, ayant force de loi, du 2 février 1852 sur les élections au Corps législatif.

De plus, les anciens règlements antérieurs à 1789 relatifs à certaines branches des services publics et qui sont encore en vigueur, ainsi que nous l'avons indiqué, contiennent aussi des dispositions pénales. Et ces dispositions reçoivent toujours leur application, sauf certains correctifs qui les ont mis en harmonie avec la législation moderne, en supprimant les peines arbitraires, abandonnées à l'appréciation du juge.

Avec ces indications sur le droit pénal, se termine ce que nous avions à dire ici du droit public.

§ 2. — DROIT PRIVÉ

14. Nous abordons maintenant le droit privé.

Nous l'avons défini : l'ensemble des règles qui régissent les rapports des particuliers entre eux.

Quel est l'objet des règles du droit privé? Tout le monde le connaît vaguement par bien des circonstances diverses de la vie.

Il est essentiel tout d'abord de déterminer la condition des personnes qui doivent entrer en relations.

Cela comprend une série de règles assez variées. Il faut indiquer les facultés dont les personnes ont la jouissance ou l'exercice, et qui varient en raison de la nationalité, de l'âge, du sexe, de l'état plus ou moins sain de l'esprit et de peines encourues; — fixer la manière dont se constateront les événements qui entraînent la modification de l'état des personnes, notamment leur entrée dans la vie et leur départ de ce monde, les naissances et les décès; — indiquer le lieu où l'on sera certain de trouver une personne pour les relations juridiques que l'on aura avec elle; — régler les conditions de la constitution et de l'existence de la famille, cette petite société qui est la base de la grande, ainsi que les moyens d'établir l'origine et la situation légale des enfants; — enfin, pourvoir à la gestion des biens des personnes qui, à raison de

leur âge, de leur sexe, ou de l'infirmité de leur esprit, ne sont pas en état de les administrer elles-mêmes.

Voilà une première partie du droit privé; elle touche, pour employer le langage juridique, à la jouissance des droits civils, à l'état civil, au domicile, au mariage, à la paternité, à la filiation, à la tutelle des mineurs et des incapables.

Puis il faut définir et caractériser les choses qui sont l'occasion des rapports des hommes entre eux; préciser la nature des différents droits que l'homme peut exercer sur les choses, le droit de propriété, ses conséquences et ses modifications. La propriété, c'est, nous l'avons dit, la faculté de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou par les règlements. Les modifications ou démembrements de la propriété sont : d'abord l'usufruit qui sépare pour un temps la propriété de la jouissance; l'usage, autre mode de participation à la jouissance; les servitudes, charges qui grèvent un immeuble pour l'utilité d'un autre immeuble, par exemple le droit d'écoulement des eaux, le droit de vue, le droit de passage.

Ensuite, il y a lieu de régler les différentes manières dont les hommes peuvent acquérir des droits sur les choses ainsi définies.

En premier lieu, la transmission à titre gratuit pendant la vie ou après la mort, c'est-à-dire les donations entre-vifs ou testamentaires et les successions entre parents.

En deuxième lieu, les diverses obligations par lesquelles les hommes peuvent se lier volontairement ou involontairement, et notamment les contrats dont tout le monde sait les noms et comprend la portée : contrat de mariage, vente, échange, louage, société, prêt, mandat

En troisième lieu, les garanties diverses de l'exécution des obligations, conférées tantôt par la loi, tantôt par les contractants, qui s'appellent le cautionnement, le nantissement, le privilége et l'hypothèque. Elles permettent au créancier, dans le cas où son débiteur ne remplit pas ses engagements, soit de s'adresser à celui qui s'est engagé subsidiairement et qui a répondu pour le débiteur, soit de se faire payer au moyen du gage qui est entre ses mains, soit d'obtenir la totalité ou une partie du prix des biens de son débiteur.

En quatrième lieu, la prescription, ce moyen de suppléer à tous les titres d'acquisition et à toutes les quittances de libération par un certain laps de temps écoulé dans des conditions déterminées.

Ce n'est pas tout : il est nécessaire que le législateur détermine les moyens de faire valoir son droit en cas de contestation ; la marche à suivre pour obtenir les jugements de l'autorité compétente et pour les faire exécuter, ce qu'on appelle la procédure ou les actions.

Tel est, en quelques mots, l'objet du droit privé : les personnes, les choses dans leurs rapports avec les personnes, les moyens d'acquérir la propriété et les actions.

Seulement, dans la pratique, ce n'est pas sous le nom de droit privé que se retrouvent ces différentes règles. On a fait une série de subdivisions que nous devons indiquer.

15. L'ensemble des règles générales du droit privé, les règles relatives aux personnes, aux choses et aux moyens d'acquérir la propriété sont connues sous le nom de *droit civil*. Il est incontestable que le mot est mal fait. Ces mots droit civil, législation civile, ont eu successivement beaucoup de sens différents. Le mot droit civil, droit des citoyens, était opposé primitivement à droit des gens, droit des étrangers.

Il a été plus tard opposé à droit ecclésiastique, puis à droit criminel, il l'est encore à droit politique.

Aujourd'hui, le droit civil proprement dit, c'est l'ensemble des règles générales du droit privé. Tout en critiquant l'usage, force nous est de le suivre.

16. D'autre part, le législateur a établi des règles spéciales pour les contrats auxquels donnent lieu les opérations commerciales sur terre et sur mer, et pour la liquidation des dettes des commerçants, qui cessent leurs payements et se trouvent en état de faillite. Le commerce ne peut se développer sans le crédit, et la première condition du crédit est la réalisation facile des créances. C'est ce qui a conduit à établir des règles spéciales en pareil cas. Toutes ces règles composent une partie du droit privé, qui s'appelle droit commercial.

17. Enfin, les règles relatives aux actions, aux moyens de faire reconnaître et consacrer son droit en cas de contestation, s'appellent procédure civile; il y a un petit nombre de règles propres à la procédure commerciale.

Voilà la table des matières du droit privé.

18. Quel est le caractère de cette branche du droit, et quels sont les monuments qui le renferment?

Ces deux questions se tiennent étroitement, et doivent se traiter ensemble.

Avant 1789, la France ne possédait pas, pour le droit privé, cette législation uniforme qui est une des conditions essentielles de l'unité nationale.

Il existait bien, sur certaines matières, des ordonnances du Roi qui étaient applicables à toutes les parties de la France, à la condition toutefois qu'elles eussent été enregistrées par les différents Parlements, chacun dans son ressort. Mais sur

le plus grand nombre des questions, il n'y avait d'uniforme que la diversité des règles. Certains pays étaient régis par des coutumes fort différentes les unes des autres. Il y avait environ 60 coutumes générales applicables à des provinces ou à des parties de provinces, et plus de 300 coutumes locales applicables à des villes, à des bourgs, à des hameaux isolés. Le *Coutumier général*, qui en renferme la collection, forme quatre énormes volumes in-folio.

Dans d'autres pays, surtout ceux du midi de la France, on suivait les règles du droit romain qui étaient également consultées dans les pays du Nord en cas de silence de la coutume.

Le besoin d'une législation uniforme était très-vivement senti, et il fut d'autant plus reconnu au moment de la Révolution, que les nouvelles idées de liberté et d'égalité amenèrent dans les règles du droit privé concernant le mariage, l'état des enfants, la transmission des patrimoines, des principes en contradiction manifeste avec le droit ancien.

Aussi l'Assemblée constituante avait-elle décrété, dans la constitution du 3 septembre 1791, qu'il serait fait un code de lois civiles communes à tout le royaume.

Le vœu de la Constituante, qui était aussi celui de la Convention, n'a pu être réalisé que sous le Consulat.

Après de longs travaux préparatoires, le Corps législatif vota, en l'an XI et l'an XII (1803 et 1804), une série de lois qui furent réunies et classées par une loi du 30 ventôse an XII, en un seul corps, sous le titre de Code civil des Français. Ce Code contient 2281 articles.

En 1807, le Code civil avait pris le nom de Code Napoléon. C'était un juste hommage rendu à l'étonnante activité d'esprit et à la merveilleuse sûreté de vues avec laquelle

Napoléon Ier, au milieu des difficultés du gouvernement d'une société où tout était à réorganiser, avait dirigé lui-même un grand nombre des discussions du conseil d'État et fait trancher les questions les plus importantes.

Le gouvernement de la Restauration n'avait pu laisser subsister ce témoignage de la gloire la plus durable de l'Empereur. Un décret du 27 mars 1852 a rendu au Code civil le titre qui lui avait été légitimement donné en 1807.

Quant à l'esprit du Code civil, du Code Napoléon, c'est avant tout l'esprit de la Révolution française : la suppression des charges, des servitudes que le régime féodal faisait peser sur les personnes et sur les propriétés, l'établissement de l'égalité des partages dans les successions. Mais sur tous les points dans lesquels ces principes n'étaient pas engagés, on a fait d'heureux emprunts, soit aux anciennes coutumes, soit au droit romain, soit aux ordonnances royales d'avant 1789.

Il faut d'ailleurs ajouter que, sur divers points, le Code Napoléon a été modifié par des lois postérieures en assez grand nombre. Une des plus importantes est celle du 8 mai 1816, qui abolit le divorce.

A côté du Code Napoléon, vient se placer le Code de procédure civile, qui a été voté en 1806 Ce Code a également subi des modifications postérieures; quelques-unes sont toutes récentes. Mais l'ordre des articles a été respecté et les nouvelles lois s'y intercalent sans changer le caractère de l'œuvre.

Dans le Code de procédure civile, on a cherché à procurer, autant que possible, aux parties les garanties du respect de leur droit, sans rendre trop onéreuses les formalités à suivre. On n'a peut-être pas réussi complétement à

atteindre ce but. De nouvelles réformes s'étudient en ce moment.

Quant au Code de commerce, il a été voté en 1807, et il a été modifié assez gravement par des lois subséquentes. Le développement toujours croissant des opérations commerciales appelle de nouvelles modifications.

Il y a encore, en dehors de ces codes, des lois assez nombreuses qui posent des règles qu'on doit faire rentrer dans le droit privé, par exemple, les lois qui régissent le droit qu'on appelle propriété littéraire, les dispositions du Code forestier sur les droits d'usage dans les forêts des particuliers, quelques dispositions d'une loi des 28 septembre-6 octobre 1791, dite Code rural, qui régissent les rapports des cultivateurs. Enfin, et par une exception assez restreinte aux principes de l'unité de législation, certains usages locaux sur des points de détail ont été laissés en vigueur d'une manière expresse par le Code Napoléon.

Nous avons dit, en outre, au sujet du droit administratif, que la législation trouve un commentaire et un complément dans les décisions de la justice, et qu'à côté des recueils de lois, il faut consulter les recueils de jurisprudence.

Il existe plusieurs collections des décisions des divers corps judiciaires, la plupart n'ont aucun caractère officiel, mais elles n'en obtiennent pas moins une confiance méritée[1].

[1] Il est inutile de désigner, tant elles sont connues, les collections qui portent les noms de MM. Dalloz, de MM. Sirey et Devilleneuve et le *Journal du Palais*.

II

PLAN DES LEÇONS

19. Le rapide coup d'œil que nous venons de jeter sur l'ensemble du droit permet d'apprécier toute l'étendue de cette science.

Nous avons maintenant à indiquer quels sont les points que nous devons toucher dans nos leçons, quel est l'ordre que nous nous proposons de suivre.

Assurément nous ne toucherons pas à toutes les matières du droit public et du droit privé.

Nous ne pouvons même pas aborder tout l'ensemble du droit administratif.

Appelé à donner à des élèves ingénieurs l'instruction juridique qui leur est nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions, nous nous proposons d'enseigner la partie du droit administratif qui les intéresse spécialement, en y mêlant des notions de droit constitutionnel, de droit civil et de droit pénal, sans lesquelles cet enseignement serait incomplet.

Nous étudierons, dans une première partie, l'organisation et les attributions des pouvoirs publics : — pouvoir législatif, — pouvoir exécutif : autorité gouvernementale, autorité administrative, autorité judiciaire.

Naturellement, c'est sur l'organisation de l'autorité administrative que nous insisterons le plus.

Cette première partie sera terminée par un exposé historique et pratique de l'organisation des autorités préposées à

l'administration des travaux publics et de l'organisation du corps des ingénieurs des ponts et chaussées.

C'est alors que nous pourrons faire bien voir quelle est leur place dans la hiérarchie des autorités administratives, et préciser leur mission.

La seconde partie sera consacrée à l'étude des matières administratives dans lesquelles les ingénieurs des ponts et chaussées ont une action.

Nous commencerons par des notions sommaires sur la propriété, les obligations et la capacité des personnes, notions sans lesquelles les règles spéciales du droit administratif ne pourraient être comprises.

Nous aurons à étudier ensuite :

1° Les règles générales de l'exécution des travaux publics à un triple point de vue : — au point de vue des finances publiques, — des rapports de l'administration avec les entrepreneurs chargés de l'exécution des travaux, — des rapports avec les propriétaires qui peuvent souffrir un préjudice ou recevoir un bénéfice des travaux exécutés ;

2° Les règles relatives à la voirie : — routes impériales et départementales, — chemins de fer, — chemins vicinaux et ruraux, — voirie urbaine ;

3° Les règles relatives aux eaux : — rivage de la mer, — ports de commerce, — cours d'eau navigables et flottables, — cours d'eau non navigables, — eaux stagnantes ;

4° Enfin, les règles relatives aux machines à vapeur et aux ateliers dangereux, insalubres et incommodes.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

LIVRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF ET DU POUVOIR EXÉCUTIF

CHAPITRE PREMIER

DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

20. Il est essentiel pour l'ordre et la prospérité d'une société qu'il existe une autorité chargée d'établir les règles de conduite que doivent suivre les citoyens dans leurs rapports avec la société comme dans leurs rapports privés, et une autorité chargée de veiller à ce que ces règles de conduite soient suivies dans la pratique.

On voit ainsi naître de la force même des choses la division

du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Une analyse plus subtile a distingué encore, dans le pouvoir exécutif, l'application que l'autorité publique fait spontanément des lois et l'application qui en est faite en cas de contestation ; elle a placé dans le domaine de deux autorités différentes ces deux modes d'exécution : l'autorité gouvernementale et administrative d'une part, l'autorité judiciaire de l'autre.

21. Sous l'ancienne monarchie, ces différents pouvoirs étaient souvent réunis dans les mêmes mains. Sans doute, il s'était peu à peu introduit des distinctions, ne fût-ce qu'en vertu du principe économique qui veut que tout travail soit divisé pour être bien fait. Mais si l'on peut dire que, d'après les traditions de la monarchie, le souverain était, en principe, obligé de réunir les députés des différents ordres de la nation, lorsqu'il y avait lieu de poser les règles générales qu'on appelle aujourd'hui les lois, et d'établir les impôts destinés à subvenir aux dépenses sociales, on sait que les rois se dispensèrent, à partir du commencement du dix-septième siècle, de réunir les états-généraux. Cette concentration de la souveraineté et du pouvoir législatif, entre les mains du roi, fut suivie d'une violente réaction. La convocation des états-généraux, en 1789, fut le point de départ d'une immense explosion, qui bouleversa la constitution de l'ancienne monarchie et emporta bientôt le trône lui-même.

A la vérité, une distinction subsistait, jusqu'aux derniers temps, entre l'autorité gouvernementale et administrative et l'autorité judiciaire. Les parlements, dépositaires de cette dernière autorité, avaient une certaine souveraineté dans leur domaine. Toutefois, le roi avait considéré qu'il pouvait retenir une portion de ce pouvoir émané de lui et l'exercer quand il lui plaisait, soit par lui-même, avec le concours du Conseil

d'État, soit par des agents à ce spécialement commis. A son tour le parlement répondait à empiétements par empiétements, et s'arrogeait le droit de contrôler les actes législatifs du souverain et l'établissement des impôts.

Il y avait là, en réalité, confusion de tous les pouvoirs.

22. Quand l'Assemblée constituante de 1789 voulut établir le droit public de la France, elle posa en principe « qu'une société, dans laquelle la garantie des droits n'était « pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'avait « pas de constitution [1]. »

La séparation des pouvoirs à laquelle la Constituante attachait une si haute importance au point de vue de la garantie des droits des citoyens peut-elle être rigoureusement établie ? L'assemblée l'avait essayé ; mais peut-être le soin qu'elle avait mis à établir cette séparation, en confiant exclusivement chacun des pouvoirs sociaux à des autorités différentes, a-t-il été une des causes de la ruine si prompte de son édifice constitutionnel.

D'après la constitution des 3-14 septembre 1791, le pouvoir législatif dût être exercé exclusivement par les députés choisis par la nation. Le roi n'intervenait dans l'œuvre législative que pour donner un consentement ou sanction dont le corps législatif pouvait se passer dans certaines matières, notamment l'établissement des impôts, et qui n'était plus nécessaire quand trois législatures successives avaient adopté la même loi. Le pouvoir exécutif dût être exercé exclusivement, sous l'autorité du roi, par des ministres responsables devant le corps législatif et qui ne pouvaient pas être membres de l'assemblée. Enfin, le pouvoir judiciaire fut confié exclusivement à des juges élus par le peuple ; et il lui fut interdit non-seulement d'usurper les

[1] Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 16.

fonctions législatives, mais aussi d'empiéter sur les fonctions du pouvoir exécutif dont le contrôle était réservé au pouvoir législatif.

23. Le principe établi par l'Assemblée constituante a toujours été maintenu dans nos constitutions successives[1]. Toutefois, c'est seulement sous les constitutions républicaines que les trois pouvoirs ont été confiés exclusivement à trois organes distincts. Encore le pouvoir législatif a-t-il quelquefois, sous le régime républicain, empiété sur le pouvoir exécutif et sur le pouvoir judiciaire. La Convention notamment en a donné des exemples.

Sous les constitutions monarchiques, l'autorité chargée du pouvoir exécutif a sa part, quelquefois même une part prépondérante, dans l'exercice du pouvoir législatif, et l'autorité judiciaire n'est plus un pouvoir distinct, c'est une branche du pouvoir exécutif ; cette autorité s'exerce au nom du chef de l'État et en général par des juges qu'il nomme.

Nous reviendrons plus tard sur la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire.[2] Ce n'est pas ici le lieu de mettre en relief les raisons de ce principe et ses conséquences pratiques. Nous devons tout d'abord étudier comment le principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif a été appliqué dans la constitution qui nous régit aujourd'hui et comment sont organisés ces deux pouvoirs.

[1] A la constitution des 3-14 septembre 1791 ont succédé celle du 24 juin 1793 qui n'a pas été mise à exécution par suite de l'établissement du gouvernement révolutionnaire, — celle du 5 fructidor an III, — celle du 22 frimaire an VIII à laquelle plusieurs sénatus-consultes, notamment celui du 16 thermidor an X et du 28 floréal an XII ont apporté de graves modifications, — la charte du 2 mai 1814, — l'acte additionnel aux constitutions de l'empire du 22 avril 1815 — la charte du 14 août 1830, — la constitution du 4 novembre 1848, — Enfin, la constitution du 14 janvier 1852 dont nous allons analyser les dispositions.

[2] V. page 68.

CHAPITRE II

DU POUVOIR LÉGISLATIF

24. Des autorités auxquelles est confié le pouvoir législatif.
25. Du pouvoir constituant.
26. Du pouvoir législatif proprement dit. — Comment se préparent et se votent les lois. — Pouvoirs de l'Empereur. — Rôle des grands corps de l'État.
27. De la promulgation des lois.
28. Domaine propre du législateur.
29. Actes antérieurs à 1789 qui ont force de loi. — Actes du roi. — Règlements locaux.
30. Décrets rendus sous le premier empire qui ont également force de loi.
31. Avis du conseil d'État, approuvés par l'Empereur, rendus pour l'interprétation des lois.
32. Décrets rendus par le président de la république du 2 décembre 1851 au 30 mars 1852.

24. Nous avons déjà indiqué que notre droit constitutionnel actuel se trouve dans la constitution du 14 janvier 1852, qui a été modifiée par une série de sénatus-consultes[1], et complétée par des décrets qui règlent le mode d'action des grands corps de l'État, et leurs rapports avec l'Empereur et le Conseil d'État. Le dernier de ces décrets, qui contient toutes les règles actuellement en vigueur, porte la date du 5 février 1867. Quelques articles de ce décret ont été modifiés par un décret du 23 mars 1867.

La constitution du 14 janvier 1852 confie le gouvernement de la France à l'Empereur, qui est responsable devant le peu-

[1] S. C. du 7 novembre 1852, qui rétablit la dignité impériale. — S. C. du 25 décembre 1852 qui interprète et modifie la constitution du 14 janvier 1852. — S. C. du 2 février 1861 qui modifie l'article 42 de la constitution. — S. C. du 31 décembre 1861 qui modifie les articles 4 et 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. — S. C. du 18 juillet 1866, qui modifie les articles 40 et 41 de la constitution du 14 janvier 1852. — S. C. du 14 mars 1867 relatif aux pouvoirs du sénat.

ple français, auquel il a toujours le droit de faire appel (art. 5 de la constitution, modifié par l'art. 1er du sénatus-consulte du 7 novembre suivant).

A côté de l'Empereur, elle place des ministres, ses auxiliaires, chargés chacun d'une ou de plusieurs branches de services publics, qui ne dépendent que de l'Empereur, mais qui sont responsables, chacun en ce qui le concerne, des actes du gouvernement; il y a aujourd'hui dix ministres, — puis trois grands corps : le Sénat, le Corps législatif et le Conseil d'État.

Le Sénat est composé des princes français, des cardinaux, des maréchaux de France et des amiraux qui en sont membres de droit, et des citoyens auxquels l'Empereur confère cette dignité. Le nombre des sénateurs nommés ne peut dépasser 150. Ils sont inamovibles et à vie. (Const., art. 20; sénatus-consulte du 25 décembre 1852, art. 10; const., art. 21.) Le Sénat est convoqué et prorogé par l'Empereur. (Const., art. 24.)

Le Corps législatif est composé de députés élus par le suffrage universel, nommés pour six ans. Il y a un député à raison de 35,000 électeurs. (Const., art. 34, 35, 36 et 38.) Le Corps législatif est convoqué, ajourné et prorogé par l'Empereur. Il peut également être dissous avant l'époque régulière de son renouvellement (art. 46 de la constitution). D'après l'article 41, les sessions ne devaient, en principe, durer que trois mois; un sénatus-consulte du 18 juillet 1866 a supprimé cette règle.

Le Conseil d'État est composé de membres de différentes catégories : conseillers, maîtres des requêtes, auditeurs, nommés par l'Empereur et révocables par lui. Il y a de 40 à 50 conseillers d'État en service ordinaire. Les ministres ont

rang, séance et voix délibérative au Conseil d'État. (Const., art. 47, 48 et 53.)

Aux termes de l'article 4 de la constitution, la puissance législative s'exerce, en principe, par l'Empereur, collectivement avec le Sénat et le Corps législatif. Il faut ajouter : avec la participation des ministres et du Conseil d'État.

25. Mais il y a une partie de la puissance législative, celle qui touche à la constitution même de la société politique, qui s'exerce dans des formes spéciales.

Le Sénat règle tout ce qui n'a pas été prévu par la constitution et qui est nécessaire à sa marche. Il fixe le sens des articles de la constitution qui donnent lieu à diverses interprétations. (Const., art. 27.)

Il peut également proposer des modifications à la constitution. Si la proposition est adoptée par le pouvoir exécutif, il est statué par un sénatus-consulte. Néanmoins toute modification aux bases de la constitution, telles qu'elles ont été adoptées par le peuple français lors du scrutin du 20 décembre 1851, doit être soumise au suffrage universel (art. 31 et 32).

De même le Sénat fixe par des sénatus-consultes la constition de l'Algérie et des colonies (art. 27).

On peut donner à ce pouvoir le nom de pouvoir constituant.

On peut y rattacher le pouvoir qui a été donné au Sénat de veiller au maintien du pacte fondamental et des libertés publiques. Le Sénat a le droit de maintenir ou d'annuler tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le gouvernement ou dénoncés pour le même motif par les pétitions des citoyens. (Const., art. 25 et 29.)

26. Quant à la puissance législative proprement dite, voici comment elle s'exerce.

L'Empereur a seul l'initiative des lois. (Const., art. 8.)

Toutefois, d'une part, le Sénat peut, dans un rapport adressé à l'Empereur, poser les bases de projets de loi d'un grand intérêt national. (Const., art. 30.) D'autre part, le Corps législatif peut, au moyen d'interpellations adressées au gouvernement, exprimer un vœu en faveur d'une réforme de la législation. (Décret du 19 janvier 1867, art. 1er.)

Les projets de loi préparés par les ministres, chacun pour son département, examinés par l'Empereur dans une réunion de tous les ministres, auxquels il peut adjoindre les membres du conseil privé, composé d'un petit nombre de grands personnages désignés par l'Empereur, sont renvoyés au Conseil d'État, qui, d'après l'article 50 de la constitution, est chargé de les rédiger.

Il arrive quelquefois que l'Empereur charge le Conseil d'État de rédiger un projet de loi sans que le texte en ait été préparé dans les bureaux d'un ministère. Ainsi, lorsque le Sénat a adopté un rapport tendant à ce qu'un code rural fût rédigé, le rapport du Sénat a été directement renvoyé au Conseil d'État.

De même, par une lettre en date du 24 juin 1863, l'Empereur a confié au Conseil d'État le soin d'étudier quelles étaient les mesures à prendre pour supprimer l'intervention de l'administration centrale dans les affaires des particuliers, des départements et des communes, toutes les fois qu'elle ne serait pas jugée indispensable, ou pour simplifier les formalités qu'entraînait cette intervention, dans le cas où elle serait maintenue[1].

Les projets rédigés par le Conseil d'État sont transmis, en vertu des ordres de l'Empereur, au Corps législatif par le ministre d'État.

[1] Le résultat du travail accompli par le Conseil d'État, en exécution de cette lettre de l'Empereur, est indiqué dans un rapport du ministre présidant le Conseil d'État sur les travaux du conseil, inséré au *Moniteur universel* du 11 septembre 1868

Devant le Corps législatif, le gouvernement n'était représenté, d'après l'art. 51 de la constitution, que par les conseillers d'État désignés spécialement à cet effet. Mais cette organisation a été successivement modifiée par les décrets du 24 novembre 1860 (art. 5), du 25 juin 1863, du 18 octobre 1863, du 5 octobre 1864, et du 19 janvier 1867. Dans le dernier état des choses, les représentants permanents du gouvernement, chargés de défendre les lois en son nom, sont le ministre d'État, le ministre présidant le Conseil d'État, les vice-président et présidents de section du Conseil. De plus, les ministres chargés d'un département ministériel peuvent recevoir des délégations spéciales. Enfin des conseillers d'État sont désignés comme commissaires du gouvernement pour concourir à la discussion de chaque projet de loi.

Le Corps législatif nomme une commission pour étudier le projet de loi. La commission peut, soit sur l'initiative d'un de ses membres, soit sur celle des députés qui n'en font pas partie, proposer des modifications qui portent le nom d'amendements. Ces amendements doivent être transmis au Conseil d'État qui en délibère après avoir entendu, si la commission le juge à propos, des délégués du Corps législatif. Si le Conseil d'État ne les adopte pas, ils sont considérés comme non avenus. Dans le système primitif de la constitution, les amendements ainsi repoussés ne pouvaient être soumis à la délibération du Corps législatif. Le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 (art. 5) a donné plus de latitude pour la discussion des amendements, sans permettre toutefois qu'un vote du Corps législatif introduise immédiatement dans un projet de loi un amendement qui pourrait n'être pas en harmonie avec l'ensemble du projet. Il porte que les amendements non adoptés par la commission ou par le Conseil d'État, peuvent

être débattus devant le Corps législatif et que, s'ils sont pris en considération, ils sont renvoyés à un nouvel examen de la commission. Si la commission ne propose pas de rédaction nouvelle, ou si celle qu'elle propose n'est pas adoptée par le Conseil d'État, le texte primitif du projet est seul mis en délibération.

D'autre part, le Corps législatif a le droit de repousser soit la totalité du projet de loi, soit un ou plusieurs articles.

Le Corps législatif est aussi appelé à voter le budget des recettes et dépenses de l'État, c'est-à-dire le tableau des recettes et des dépenses présumées pour chaque année. Les recettes sont, pour la plus grande partie, des contributions mises à la charge des citoyens, et les lois annuelles de finances contiennent souvent, en outre du budget proprement dit, des règles nouvelles relatives à l'établissement et à l'assiette des impôts. Nous nous bornons à indiquer ici cette mission essentielle des représentants de la nation. Nous y reviendrons en traitant des travaux publics dans leurs rapports avec les finances publiques.

Quand les lois ont été votées par le Corps législatif, elles sont soumises au Sénat. (Const., art. 25.)

Le Sénat n'a pas le même rôle que le Corps législatif. Dans le système primitif de la constitution, il n'avait pour mission que de rechercher si les lois étaient conformes aux grands principes sur lesquels repose la société. La constitution porte, en effet, dans son article 26 : « Le Sénat s'oppose à la promulgation des lois qui seraient contraires, ou qui porteraient atteinte à la constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature, enfin de celles qui pourraient compromettre la défense du territoire. »

Un sénatus-consulte récent, du 14 mars 1867, a donné en outre au Sénat une mission plus étendue. Ce grand corps peut discuter les projets de loi non-seulement au point de vue du respect dû à la constitution et aux principes énumérés dans l'article 26 de la constitution, mais aussi au point de vue de l'utilité, de l'opportunité, de la sagesse des mesures qui sont édictées. Il peut, après cet examen, décider par une résolution motivée que la loi sera soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif, et cette délibération ne doit avoir lieu que dans une session suivante, à moins que le Sénat n'ait reconnu qu'il y a urgence. Si, dans sa seconde délibération, le Corps législatif adopte la loi sans changement, le Sénat n'a plus qu'à délibérer sur la question de savoir s'il s'oppose ou non à la promulgation, dans les conditions prévues par l'article 26 de la constitution.

Telles sont les attributions du Sénat en matière législative, d'après le mécanisme de la constitution. Toutefois il a des attributions exceptionnelles à ce sujet, en cas de dissolution du Corps législatif. D'après l'article 33 de la constitution, en cas de dissolution du Corps législatif et jusqu'à une convocation nouvelle, qui doit avoir lieu dans le délai de six mois, le Sénat, sur la proposition du chef de l'État, pourvoit, par des mesures d'urgence, à tout ce qui est nécessaire à la marche du gouvernement.

Après le vote du Corps législatif et lorsque le Sénat a déclaré qu'il ne s'oppose pas à la promulgation de la loi, la loi devient complète par la sanction qu'y donne l'Empereur. (Const., art. 10[1].)

[1] Aussi les lois portent aujourd'hui la date du jour où elles sont devenues parfaites par la sanction. La manière de dater les lois rendues depuis 1789, a varié. Les lois rendues sous l'empire de la constitution de 1791 portent généralement deux dates : celle du vote de l'assemblée constituante ou législative, celle de la sanction donnée par le roi. Mais, pour les lois rendues sous l'empire des autres constitutions, l'usage est de ne leur

27. Elle est ensuite rendue exécutoire par la promulgation. La promulgation résulte de l'insertion au *Bulletin des lois*; elle est réputée connue un jour après celui où le *Bulletin des lois* a été apporté de l'Imprimerie impériale au ministère de la justice, sauf que l'on doit ajouter, pour les départements, autant de jours qu'il y a de fois 10 myriamètres entre la ville où la promulgation est faite et le chef-lieu du département.

Cette règle est établie par l'article 1er du code Napoléon, combiné avec l'ordonnance royale du 27 novembre 1816.

Il faut ajouter toutefois que, en cas d'urgence, les lois peuvent être rendues exécutoires dans un plus bref délai par une publication spéciale. D'après l'article 4 de l'ordonnance du 27 novembre 1816, complétée par l'ordonnance du 18 janvier 1817, la loi est adressée directement au préfet, qui la fait afficher partout où il en est besoin. A dater de cette publication, elle est exécutoire. On a plusieurs fois usé de ce mode de publication des lois, notamment pour la mise à exécution de la loi du 11 mai 1868 sur la presse.

Telle est, en abrégé, la manière dont les lois sont faites et portées à la connaissance des citoyens pour devenir exécutoires.

28. Nous avons indiqué plus haut que le pouvoir législatif, chargé de poser les règles de conduite des citoyens dans leurs rapports avec la société ou dans leurs rapports privés, est distinct du pouvoir exécutif; mais nous verrons bientôt que le pouvoir exécutif a le droit, pour arriver à procurer l'exécution des lois, d'établir certaines règles de détail également obligatoires pour les citoyens.

donner qu'une date qui, selon les cas, est celle du vote de l'assemblée à qui il appartenait de faire la loi, ou celle de la sanction qui devait être donnée par le souverain. De 1814 à 1848, la sanction du Roi était nécessaire, comme l'est aujourd'hui celle de l'Empereur.

Il importe donc de déterminer quel est le domaine propre du législateur, quelles sont les matières sur lesquelles il peut seul statuer.

La question serait très-délicate à traiter en théorie pure; et la pratique a fréquemment varié en France depuis 1789, sous l'influence des circonstances politiques, des défiances de certaines assemblées ou des usurpations du pouvoir exécutif.

Dans l'état actuel des choses, le pouvoir législatif a seul le droit d'établir la compétence des autorités qui dirigent la société. Il peut seul imposer aux citoyens des contributions destinées à payer les dépenses publiques. Il peut seul fixer le nombre des hommes qui sont appelés au service militaire. Il peut seul imposer des obligations qui grèvent la propriété. Il peut seul établir des peines contre ceux qui enfreignent les lois.

Est-ce à dire qu'il exerce toujours par lui-même ces différents pouvoirs? Non; il peut en déléguer, il en délègue parfois l'exercice à des organes du pouvoir exécutif. Mais si ces autorités se permettaient de prendre des mesures de cette nature sans une délégation, ou en dehors des limites de la délégation qui leur aurait été donnée, leurs actes seraient irréguliers.

Ce principe est expressément rappelé chaque année, depuis 1816, dans la loi annuelle des finances, en ce qui concerne l'établissement des impôts, dans les termes suivants : « Toutes contributions directes ou indirectes autres que celles autorisées par la présente loi, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs, et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis

comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois ans, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception et sans que, pour exercer cette action devant les tribunaux, il soit besoin d'une autorisation préalable. »

On peut citer encore d'autres exemples récents d'application de ce principe qu'il n'appartient qu'au pouvoir législatif d'établir des obligations qui grèvent la propriété privée.

Ainsi l'autorité administrative est chargée par la législation de prendre les mesures nécessaires pour assurer le libre cours des eaux dans les rivières non navigables ni flottables, et pour empêcher les inondations. Plusieurs fois elle a cru pouvoir, afin de faciliter l'exécution des travaux de curage de ces cours d'eau, imposer aux propriétaires riverains l'obligation de laisser, le long de la berge, un chemin libre d'une certaine largeur, et ordonner en conséquence que les bâtiments, murs, clôtures et plantations ne pourraient être établis qu'à une certaine distance de la berge. Elle imitait ainsi une disposition législative qui impose cette servitude aux riverains des cours d'eau navigables, afin de permettre le halage des bateaux.

Mais, sur la réclamation des propriétaires riverains, le Conseil d'État a déclaré qu'aucune loi n'établissait le long des cours d'eau non navigables une servitude analogue à celle qui est imposée le long des cours d'eau navigables, et que l'administration n'avait pas le droit d'interdire aux riverains le libre usage de leur propriété. (*Arr. cons.*, 15 décembre 1853, *Gilbert et autres*; — 19 mai 1865, *Daire et autres.*)

De même, le Conseil d'État a fréquemment appliqué ce principe, que le législateur seul peut désigner l'autorité compétente pour statuer sur les contestations auxquelles donnent

lieu les droits revendiqués par les citoyens ou par l'autorité administrative. Il a toujours jugé qu'une convention ne pouvait changer l'ordre des juridictions alors même que l'administration était une des parties contractantes. Il suffit de citer en ce sens les arrêts récents du 14 août 1865 (*Dubourg*) et du 19 février 1868 (*Lebon*).

En outre de ces pouvoirs, qui rentrent essentiellement dans les attributions du législateur chargé d'établir les règles de conduite imposées aux citoyens, les assemblées législatives se réservent certains actes de gestion de la fortune nationale et de contrôle des impôts établis dans les localités entre lesquelles se fractionne l'État.

Ainsi l'aliénation du domaine de l'État par voie de concession, d'échange ou de vente, ne peut être faite, en principe, sans l'autorisation du Corps législatif. La règle ne comportait pas d'exception en 1790; mais, depuis cette époque, des délégations étendues ont été faites au pouvoir exécutif. En ce qui touche les ventes, d'après la loi du 1[er] juin 1864, qui a modifié la législation et la pratique antérieures, le pouvoir exécutif ne peut y procéder seul que si la valeur de l'immeuble ne dépasse pas un million de francs. En ce qui touche les concessions, le pouvoir exécutif est libre de les faire, en vertu de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807, pour certaines natures de propriétés domaniales qui ne peuvent être généralement utilisées qu'après l'exécution de travaux destinés à les soustraire à l'action des eaux, savoir: « les marais, lais et relais de la mer, (le droit d'endigage), les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique et domaniale. »

29. Après avoir signalé l'organisation, les attributions et le mode de procéder du pouvoir législatif tel qu'il fonctionne

aujourd'hui, il est nécessaire de signaler les actes antérieurs ou postérieurs à 1789, qui ont force de loi et qui sont appliqués à ce titre, bien qu'ils ne soient pas émanés du législateur dans les conditions qui viennent d'être indiquées.

Parlons d'abord des actes antérieurs à 1789. Nous avons dit que pendant une longue période de l'histoire de France, le roi avait absorbé le pouvoir législatif en même temps qu'il exerçait le pouvoir exécutif dans toutes ses branches, y compris même parfois l'autorité judiciaire.

Tous les actes qui constituaient la législation de la France en 1789 n'ont pas été immédiatement abrogés et il y en a un certain nombre qui sont encore en vigueur aujourd'hui, notamment divers actes relatifs au service de la voirie qui ont été expressément confirmés, à titre provisoire, par la loi des 19-22 juillet 1791 et qui n'ont pas encore été remplacés.

Les actes d'autorité émanés de la royauté avant 1789 avaient différents noms qui répondaient ordinairement à des ordres d'idées différents. Dans la théorie qu'on en présente généralement, les *ordonnances* statuaient avec étendue sur certaines matières; — les *édits* prononçaient sur un objet déterminé; — les *déclarations* expliquaient ou réformaient une ordonnance ou un édit; — les *lettres patentes* avaient pour objet de concéder des priviléges, des faveurs; — enfin les *arrêts du conseil*, décisions rendues par le roi en Conseil d'État, interprétaient ou confirmaient les actes de l'autorité royale et quelquefois même les modifiaient.

Ces distinctions n'étaient pas toujours très-exactement observées. Au surplus, l'essentiel aujourd'hui est de rechercher dans quelle mesure et à quelles conditions ces actes sont obligatoires.

L'article 29 du titre Ier de la loi des 19-22 juillet 1791

porte : « ..... Sont également confirmés provisoirement les règlements qui subsistent touchant la voirie, ainsi que ceux actuellement existants à l'égard de la construction des bâtiments et relatifs à leur solidité et sûreté. » Cette disposition de loi ayant ordonné que les anciens règlements continueraient d'être exécutés jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, ils ont force de loi et doivent être appliqués dans toutes leurs prescriptions, c'est-à-dire les obligations qu'ils imposent à la propriété, et les peines édictées contre ceux qui ne se soumettent pas à ces obligations. L'article 484 du Code pénal leur a donné, en tant que de besoin, une nouvelle confirmation à ce dernier point de vue.

Cependant on a voulu faire, au sujet de ces règlements, des distinctions et des réserves que la jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation ont écartées.

Ainsi on a prétendu que ces règlements émanés du roi ne pouvaient être exécutoires que dans le ressort des parlements qui les avaient enregistrés avant 1789. Mais la plupart de ces actes, en raison même de ce qu'ils touchent à des mesures de police, n'avaient été enregistrés dans le ressort d'aucun parlement, parce que ce n'était pas aux parlements qu'il appartenait d'en assurer l'exécution ; et, de plus, ils étaient exécutés par toute la France avant 1789 sans aucune difficulté. Aussi il a été reconnu que la loi de 1791, en sanctionnant ces règlements, en avait fait des lois générales pour la France entière[1].

Cela est vrai même pour les pays qui ne faisaient pas partie de la France au moment où ils ont été promulgués[2].

[1] *Arr. Cons.* 23 février 1837, *Voitot*, — 19 avril 1844, *Viltard* — *Arr. cassation*, 24 juin 1826, *Texie* (Dalloz, P. 1826, 1-391) — 15 juillet 1860, *Farde et Barbey*. (Dalloz, P. 1861, 5-427).

[2] *Arr. cassation*, 14 décembre 1846, *Michelini*. (Dalloz, P. 1847, 1-22.

Nous aurons donc à étudier plus tard une série assez nombreuse d'actes royaux antérieurs à 1789 sur le service de la voirie et des eaux, qui sont encore très-fréquemment appliqués aujourd'hui, notamment l'édit du mois de décembre 1607 sur les attributions du grand voyer, la juridiction en matière de voirie et la police des rues et chemins; l'édit d'août 1669 portant règlement général sur les eaux et forêts; l'ordonnance du roi du 4 août 1731, qui défend de dégrader les routes et d'usurper sur leur largeur; l'arrêt du conseil du 7 septembre 1755 concernant l'extraction des matériaux dans les propriétés privées, pour la construction et l'entretien des voies publiques.

Mais, en outre des règlements émanés du roi, nous rencontrerons aussi des règlements émanés de certaines autorités locales qui avaient le pouvoir, dans des limites déterminées, d'imposer des obligations aux citoyens. Ces divers actes, notamment des règlements émanés des intendants ou des bureaux des finances (on verra plus tard ce qu'étaient ces autorités) sont maintenus en vigueur comme les règlements émanés du roi. Toutefois, ils ne sont exécutoires aujourd'hui comme autrefois que dans la circonscription sur laquelle s'étendait le pouvoir des autorités dont ils émanent. La loi de 1791, en les confirmant, n'a pu avoir pour effet de leur donner un caractère différent de celui qu'ils avaient avant 1789; ils sont maintenus, mais à titre de règlements locaux.

Ainsi le bureau des finances de la généralité de Paris a rendu sur la police des routes un certain nombre d'ordonnances qui contiennent des prescriptions que l'on ne trouve pas dans les actes généraux émanés du roi. Le Conseil d'État a plusieurs fois refusé d'appliquer ces ordonnances à des localités qui n'étaient pas comprises dans l'ancienne généralité

de Paris. (*Arr. cons.*, 12 mars 1846, *de Cazeaux-Caffin*; 21 avril 1848, *Choué*.)

30. En outre de ces actes antérieurs à 1789 et qui ont force de loi, il y a un certain nombre d'actes postérieurs à cette date et qui ont la même autorité, bien qu'ils ne soient pas émanés du pouvoir législatif proprement dit.

Ce sont d'abord des décrets rendus par l'empereur Napoléon Ier. On sait par quels entraînements Napoléon Ier avait été amené à se considérer comme le seul représentant de la nation, et à prendre, par voie de décret, des mesures qui auraient exigé un vote du Corps législatif. La légalité de ces décrets, qui n'avait pas été contestée sous son règne, l'a été après sa chute. Mais la Cour de cassation, mue par la sage pensée de ne pas faire tomber immédiatement des règles utiles qu'il était possible de réformer, si on les trouvait mauvaises, a décidé que ces décrets devaient continuer à être exécutés. Elle a donné ce motif que, dans le système des constitutions de l'Empire, les décrets inconstitutionnels pouvaient être annulés par le Sénat, lorsqu'ils lui étaient déférés dans le délai de dix jours, à dater de leur promulgation, et que le Sénat n'ayant pas annulé ces décrets, leur légalité n'était plus contestable[1].

Parmi les décrets impériaux dont la légalité est à l'abri derrière cette jurisprudence, se trouve le décret du 16 décembre 1811 sur le régime des routes impériales et départementales, qui, à côté d'un certain nombre de mesures rentrant dans les attributions du pouvoir exécutif, en contient d'autres que le législateur seul pouvait prendre; par exemple, des servitudes imposées aux propriétaires riverains pour les plantations des routes, des peines édictées contre les particuliers

[1] *Arr. cassation*, 4 août 1827, *Noël* (Dalloz P. 1827, 1-450) — 4 avril 1829, *Laborie*. (D. 1829, 1-209.)

qui négligeraient d'exécuter ces plantations ou contre ceux qui dégraderaient les arbres. Un conseil de préfecture avait refusé d'appliquer ce décret par le motif qu'il était inconstitutionnel. Par arrêt du 1er février 1833 (*Jaupitre*) le Conseil d'État a annulé cette décision. Il s'est fondé sur ce que le décret du 16 décembre 1811 avait été constamment appliqué comme loi de l'État.

31. Il y a des actes du premier Empire plus réguliers que ces décrets, et qui ont aussi force de loi : ce sont les avis du Conseil d'État, approuvés par l'Empereur, et portant interprétation des lois.

Interpréter une loi, c'est en fixer le sens et la portée. On aperçoit aisément que, toutes les fois qu'une autorité quelconque applique une loi, autorité judiciaire ou administrative, elle l'interprète, elle en fixe le sens dans une certaine mesure. Mais cette interprétation, ainsi émanée d'un tribunal ou d'une autorité administrative, n'a de valeur que pour l'affaire à propos de laquelle elle est donnée. Une autre autorité peut donner un sens différent, et une décision rendue dans un premier sens ne lie pas l'autorité qui l'avait rendue. Or n'est-il pas utile que, en cas de doute grave sur le sens vrai d'une loi, surtout en cas de dissentiment entre les autorités chargées de l'appliquer, il intervienne une interprétation générale qui fixe le sens de la loi, et qui ait la même autorité que le texte primitif lui-même?

D'après la loi des 16-24 août 1790, et la constitution de l'an III, le tribunal de cassation devait signaler au pouvoir législatif les cas dans lesquels une interprétation était nécessaire.

Sous la constitution de l'an VIII, ce système fut modifié : l'arrêté du 5 nivôse an VIII, portant règlement sur l'organisation du Conseil d'État, disposait que « le conseil développe

le sens des lois sur le renvoi qui lui est fait par les Consuls des questions qui leur ont été présentées. »

Une loi du 16 septembre 1807 avait elle-même confirmé les pouvoirs du Conseil d'État pour ce cas.

Ces avis sont considérés comme ayant force de loi, lorsqu'ils ont été approuvés par l'Empereur et insérés au *Bulletin des lois* ou régulièrement publiés.

Mais, depuis la loi du 30 juillet 1828, l'interprétation législative ne peut plus être faite que par le pouvoir législatif, qui a d'ailleurs rarement usé de ce droit.

82. A ces actes du premier Empire, il faut en ajouter de plus récents. Il s'agit de décrets rendus, dans des circonstances exceptionnelles, par le prince Louis Napoléon, président de la République (aujourd'hui Empereur) depuis le 2 décembre 1851, époque de la dissolution de l'Assemblée nationale jusqu'au 29 mars 1852, jour où les chambres se sont réunies en exécution de la nouvelle constitution. Dans cette période, le prince-président a exercé le pouvoir constituant, conformément à un vote du peuple français, et de plus le pouvoir législatif en même temps que le pouvoir exécutif.

La constitution du 14 janvier 1852 porte, dans son article 58, que les décrets rendus par le président pendant cette période auront force de loi. Malgré la généralité de ces termes, il est évident que ce texte n'a eu pour but et pour effet de donner force de loi qu'aux décrets portant sur des matières qui auraient dû être réglées par le pouvoir législatif. Les actes qui rentrent dans le domaine du pouvoir exécutif ont gardé leur caractère propre ; ils ont pu et pourraient encore être modifiés par des décrets, ce qui ne serait pas possible pour les actes ayant force de loi

Enfin, à l'époque où la Savoie et l'arrondissement de Nice

ont été annexés à la France, le sénatus-consulte du 12 juin 1860, qui portait que la constitution et les lois françaises deviendraient exécutoires dans ces pays à partir du 1er janvier 1861, avait ajouté que toutes les dispositions nécessaires pour l'introduction du régime français dans ces territoires pourraient être réglées par des décrets impériaux, qui devaient être rendus avant le 1er janvier 1861, et qui auraient force de loi[1].

[1] Toutefois il a été reconnu par le Conseil d'État que les actes qui n'étaient que des mesures d'exécution de décrets organiques pris en vertu de cette disposition du sénatus-consulte n'avaient pas force de loi (*Arr. Cons.* 22 janvier 1863, *Milon*).

CHAPITRE III

DU POUVOIR EXÉCUTIF

§ 1er — DES DIFFÉRENTES BRANCHES DU POUVOIR EXÉCUTIF ET DE LEURS RAPPORTS

33. Attributions du pouvoir exécutif. — Ses différentes branches.
34. Du gouvernement. — Attributions du pouvoir exécutif auxquelles on réserve cette dénomination. — Intérêt de cette distinction.
35. De l'autorité administrative. — Mission de cette autorité.
36. Sa situation à l'égard des autres pouvoirs publics, et d'abord à l'égard du pouvoir législatif.
37. Sa situation à l'égard de l'autorité judiciaire. — Raison du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative.
38. Moyens employés pour maintenir cette séparation. — Exceptions faites au principe.

33. Le pouvoir exécutif est confié à l'Empereur. L'Empereur, d'après l'article 6 de la Constitution, est le chef de l'État. Il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce[1]. Il nomme à tous les emplois, fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois.

C'est encore l'Empereur qui ordonne tous les travaux d'utilité publique et toutes les entreprises d'intérêt général, quelle que soit leur importance. Seulement la mise à exécution de ces travaux est suspendue jusqu'à la ratification du Corps législatif lorsqu'ils ont pour condition des engagements ou des subsides du Trésor. Cette division des pouvoirs entre le Corps législatif et l'Empereur, au sujet des entreprises de travaux

[1] Les traités de commerce ont, en vertu de l'art. 3 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, force de loi pour les modifications des tarifs de douanes qui y sont insérés.

publics, résulte des dispositions du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 (art. 4) et de la loi du 3 mai 1841 (art. 5).

La justice se rend au nom de l'Empereur (art. 7 de la Constitution). Il a le droit de faire grâce et d'accorder des amnisties (S. C. du 25 décembre 1852, art. 1er).

Ces diverses dispositions indiquent l'ensemble des attributions du pouvoir exécutif, qui se divisent en trois branches : autorité gouvernementale, — autorité administrative, — autorité judiciaire.

34. Quand on distingue le gouvernement de l'administration, on entend mettre dans une catégorie spéciale la direction des affaires auxquelles on réserve le nom de politiques, c'est-à-dire les rapports du chef de l'État avec les grands corps de l'État : la convocation des électeurs pour la nomination des députes au Corps législatif, la convocation du Corps législatif et du Sénat, la clôture de leur session, la dissolution du Corps législatif, — le soin d'entretenir les relations diplomatiques avec les puissances étrangères, — la disposition de la force publique, — l'exercice du droit de grâce et d'amnistie, — la collation des titres de noblesse.

Dans la sphère de l'action gouvernementale, les décisions du pouvoir exécutif ne peuvent être contrôlées que par le Corps législatif et le Sénat, dont les membres ont le droit de faire des interpellations, dans les conditions fixées par le décret du 19 janvier 1867, pour demander des explications sur la politique intérieure et extérieure de l'empire. Ils ne peuvent donner lieu à un recours devant la juridiction administrative.

C'est là l'intérêt pratique de cette distinction dont certains auteurs ne veulent pas tenir compte, sous le prétexte que l'autorité gouvernementale est placée dans les mêmes mains que l'autorité administrative.

Nous n'avons pas à insister ici, on le comprendra, sur les règles de droit relatives à l'exercice de l'autorité gouvernementale[1]. Nous abordons immédiatement l'organisation de l'autorité administrative.

35. Quelle est la mission de l'autorité administrative? Quels sont les objets auxquels elle touche?

Nous avons déjà dit qu'elle est chargée de pourvoir aux besoins collectifs des citoyens que l'initiative des individus ou des associations d'individus ne pourrait satisfaire d'une manière suffisante ; qu'elle doit réunir les ressources, en hommes et en argent, nécessaires pour l'existence et la marche de la société ; qu'elle a des actes de gestion à accomplir pour la mise en action des services publics, par exemple, pour l'exécution des travaux publics ; qu'elle a des actes de surveillance à faire, des mesures de prévoyance à prendre pour conserver les biens destinés à l'usage du public, pour maintenir l'ordre et la prospérité dans la société.

Comment l'autorité administrative est-elle organisée pour accomplir cette mission?

36. Il faut dire d'abord quelle est sa situation à l'égard des autres pouvoirs publics ; car cette situation domine son organisation et a notablement influé sur sa constitution.

Nous retrouvons ici le principe de la séparation des pouvoirs.

L'Assemblée constituante de 1789 attachait, nous l'avons dit, une extrême importance à ce principe, qu'elle considérait comme une des conditions essentielles du gouvernement d'un pays libre.

[1] Il importe seulement de signaler la différence qui existe entre les effets de la grâce et ceux de l'amnistie. La grâce n'intervient qu'après qu'une peine a été prononcée contre un citoyen reconnu coupable d'avoir enfreint la loi. C'est une mesure individuelle, une faveur personnelle qui n'a pour effet que de remettre la peine, en laissant subsister les incapacités qui en étaient l'accessoire.

L'amnistie est une mesure collective, applicable à une catégorie spéciale de faits,

On a vu l'application qu'elle en avait faite à la constitution du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Sa pensée domine encore notre législation. Sans doute la séparation n'est plus aussi rigoureuse que la Constituante l'aurait voulu. Le chef du pouvoir exécutif participe largement à la confection des lois, non-seulement par la sanction, mais même par l'initiative. Mais il est vrai cependant que, à lui seul, le chef de l'État ne pourrait pas faire une loi; que l'autorité judiciaire ne pourrait pas non plus empiéter sur le domaine du législateur, et, d'autre part, que les assemblées qui concourent à la confection des lois ne pourraient pas prendre des mesures rentrant dans le domaine du pouvoir exécutif.

L'autorité administrative est subordonnée au pouvoir législatif; elle agit pour l'exécution des décisions de ce pouvoir et sous son contrôle.

37. Quelle est sa situation à l'égard de l'autorité judiciaire? Elle en est complétement indépendante, c'est une des règles que l'Assemblée constituante a proclamées le plus énergiquement.

Dans la loi des 16-24 août 1790, sur l'organisation judiciaire, on trouve au titre II, article 13, la disposition suivante: « Les fonctions judiciaires seront distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, sous peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. » Ce principe est répété et consacré par les

inspirée ordinairement par des considérations politiques, bien qu'elle s'applique souvent à des faits qui n'avaient aucun caractère politique. Elle a pour résultat d'arrêter les poursuites, si elle intervient avant le jugement et d'effacer la condamnation avec toutes ses conséquences accessoires, si elle intervient après le jugement. Quand l'amnistie est accordée, un fait contraire à la loi et qui exposait le coupable à une peine est comme s'il n'avait jamais existé.

lois des 7-11 septembre 1790, 7-14 octobre 1790, 27 avril-25 mai 1791.

Pourquoi l'Assemblée constituante a-t-elle insisté de cette façon sur la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire? On a dit souvent qu'elle s'était inspirée de la théorie exposée par Montesquieu dans *l'Esprit des lois*.

Si l'on veut parler du principe général de la séparation des pouvoirs publics, on a raison, bien que Montesquieu n'ait pas exercé une grande influence sur les résolutions de l'Assemblée constituante où il était qualifié d'aristocrate par Mirabeau

Mais ce n'est plus exact quand il s'agit de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. Dans le fameux chapitre VI du livre XI de *l'Esprit des lois*, Montesquieu n'a qu'une préoccupation, c'est d'empêcher l'oppression des citoyens par la réunion dans les mêmes mains du pouvoir de faire la loi et du pouvoir de l'appliquer.

L'Assemblée constituante avait d'autres préoccupations. Elle avait gardé le souvenir des luttes engagées pendant le dix-huitième siècle entre la royauté et les parlements. Elle se rappelait que les réformes les plus sages, par exemple les édits proposés par Turgot, avaient été entravées par la résistance des corps judiciaires où dominaient les membres de la classe privilégiée; elle voyait que ces magistrats se montraient hostiles à la Révolution. Aussi ne se contenta-t-elle pas d'anéantir les anciens corps judiciaires, de confier au peuple le soin d'élire pour un temps limité les magistrats de l'ordre judiciaire. Elle entendait diriger le pouvoir exécutif dans la voie des réformes et n'entendait pas qu'il pût être gêné par la résistance de l'ordre judiciaire. Elle se réservait à elle seule le droit de contrôler les actes de l'admi-

nistration, qui n'aurait pu être responsable devant l'Assemblée si elle avait dû obéir aux injonctions de l'autorité judiciaire.

Tel est le vrai sens du principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. Ce n'est pas l'affranchissement de tout contrôle pour l'administration, c'est le contrôle réservé à l'autorité législative, aux mandataires des citoyens.

38. Pour réaliser cette séparation, l'Assemblée constituante avait employé plusieurs moyens, établi plusieurs institutions qui sont encore en vigueur aujourd'hui.

1° En principe, il y a incompatibilité entre les fonctions administratives et les fonctions judiciaires.

2° La loi déclare qu'il y a forfaiture, c'est-à-dire crime punissable de peines considérables (aujourd'hui de la dégradation civique, d'après l'article 127 du code pénal), dans le fait des juges qui troubleraient les opérations des corps administratifs et qui citeraient devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.

3° L'administration est autorisée à revendiquer devant l'autorité judiciaire les contestations qu'elle considérerait comme rentrant dans sa propre compétence ; c'est ce qu'on appelle le droit d'élever le conflit. Le chef du pouvoir exécutif, supérieur commun de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, a le pouvoir de vider les conflits et de trancher les questions de compétence.

4° Enfin les agents de l'administration ne peuvent être traduits devant les tribunaux pour faits relatifs à leurs fonctions sans une autorisation de leurs supérieurs hiérarchiques.

Ce n'est pas le lieu d'étudier ces différentes règles. Mais il était utile de les signaler pour montrer l'importance

que l'Assemblée constituante attachait au principe que nous exposons. Il est bon aussi d'indiquer que cette règle n'est pas sans exceptions. Il y a des exceptions aux incompatibilités. Il y a des cas où l'administration ne peut pas élever le conflit. Il y a des cas où l'autorité judiciaire est expressément chargée par la loi de statuer sur des questions dans lesquelles l'administration est intéressée, des cas même dans lesquels elle exerce un véritable contrôle sur les actes de l'autorité administrative.

Néanmoins, malgré ces exceptions, le principe reçoit une large application, et subsiste toujours à moins d'une dérogation expressément établie par la loi.

Il y a aujourd'hui une école qui soutient que ce principe a plus d'inconvénients que d'avantages au point de vue de la liberté et des droits des citoyens. On invoque l'exemple de l'Angleterre et des États-Unis d'Amérique, qui pratiquent un système opposé. Nous ne pouvons pas ici discuter la question. Il faudrait étudier les institutions administratives et judiciaires de l'Angleterre et de l'Amérique qui sont absolument différentes des nôtres, et qui d'ailleurs sont loin de se ressembler. Il suffit de faire remarquer que la suppression du principe de l'indépendance de l'autorité administrative à l'égard de l'autorité judiciaire entraînerait un remaniement général de l'ensemble de nos institutions.

§ 2. — ORGANISATION GÉNÉRALE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE.

39. Division en agents, — conseils, — juges.
40. Rôle des agents. — Leur constitution sous la forme unitaire.
41. Distinction des agents directs et des agents auxiliaires.
42. Caractères différents des assemblées désignées sous le nom de conseils.
43. Notions sommaires sur les motifs de l'institution des juges au sein de la hiérarchie administrative.

39. Nous venons d'indiquer la place de l'autorité administrative au milieu des autres pouvoirs publics. Voyons son organisation intérieure.

On distingue parmi les organes de l'administration des agents, des conseils, des juges : des agents qui sont en contact avec les citoyens, pour exiger d'eux l'accomplissement des obligations que leur impose la loi ; des conseils qui sont placés auprès des agents, tantôt pour les éclairer, tantôt pour contrôler ou pour diriger leur action, sans être eux-mêmes en contact avec les citoyens ; enfin, des juges institués pour prononcer sur les réclamations des particuliers qui se plaignent de ce que leur droit aurait été violé par un acte de l'autorité administrative.

Quelques mots sont nécessaires pour caractériser le rôle de chacun de ces organes de l'administration.

40. Les agents de l'administration sont en contact avec les citoyens. C'est à eux qu'il appartient de faire les actes de gestion qu'exige le soin des intérêts collectifs, d'organiser et de faire fonctionner les services publics, de recueillir les recettes et de faire les dépenses qu'entraîne l'accomplissement de ces services ; à eux qu'il appartient de prendre les mesures de police, de prévoyance, qu'exige le maintien de l'ordre et de la prospérité dans la société.

Pour être en mesure d'accomplir cette mission qui exige un certain esprit d'initiative, les agents sont organisés en France sous la forme unitaire. C'est du moins l'état des choses depuis la loi du 28 pluviôse an VIII.

L'Assemblée constituante avait essayé d'un autre système. Elle avait remis l'action à des assemblées. On a renoncé à ce système en l'an VIII, parce que l'expérience avait prouvé qu'une assemblée est généralement peu propre à l'action, qu'il s'y produit ordinairement des hésitations, des tiraillements, que la responsabilité se divise et, en se divisant, risque de disparaître. « Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs, » disait le rapporteur de la loi du 28 pluviôse an VIII. Ce n'est pas un axiôme de la science politique, c'est cependant le plus souvent une vérité.

Un publiciste d'une grande originalité, M. Stuart Mill, qui écrit dans un pays où le système des agences collectives est très-fréquemment employé, l'Angleterre, a condamné ce système en quelques mots qui méritent d'être rapportés. « Nulle collection d'hommes, à moins qu'elle n'ait une organisation et une hiérarchie, n'est propre à l'action dans le sens vrai du mot. Même un conseil d'élite, composé d'un petit nombre de membres familiers avec la besogne qu'ils ont à traiter, est toujours un instrument inférieur à quelque individu qui pourrait être trouvé parmi ses membres, et ce conseil gagnerait énormément à ce que cet individu devînt le chef, et à ce que les autres lui fussent subordonnés[1]. »

Toutefois il y a dans l'organisation française des exceptions à la règle de la constitution des agents sous la forme unitaire, lorsque l'administration consiste moins dans un acte d'autorité à l'égard des citoyens, que dans un acte de gestion

[1] *Le Gouvernement représentatif*, traduction de M. Dupont-White, p. 107

ou de contrôle, par exemple pour l'administration des établissements du culte et des établissements de bienfaisance.

41. Une division très-importante à signaler parmi les agents administratifs, et qui touche à la nature même de leurs fonctions, c'est que les uns sont agents directs, les autres agents auxiliaires.

Les agents directs sont ceux qui ont le pouvoir d'imposer aux citoyens les obligations établies par la loi. Les agents auxiliaires n'ont pour mission que de préparer ou d'exécuter la décision prise par l'agent direct.

On distingue même, parmi les agents auxiliaires, ceux qui ne sont généralement pas en rapport avec le public et qui sont employés à des travaux intérieurs, les employés des bureaux ; — et, d'autre part, ceux qui sont en relations constantes avec le public, et qui ont par conséquent une action sur lui, mais une action commandée par un fonctionnaire supérieur.

Pourquoi cette distinction ? Le législateur français paraît avoir attaché une grande importance à concentrer dans un petit nombre de mains le droit de commander aux citoyens, pour concentrer aussi la responsabilité et pour modérer l'exercice du pouvoir.

Il n'en est pas de même dans tous les pays. En Amérique, par exemple, les fonctions municipales sont réparties entre dix-neuf agents, qui n'ont d'autre supérieur que l'assemblée des citoyens de la commune et qui sont individuellement responsables de leurs actes.

Notre système est tout différent, et cette qualification d'agent auxiliaire n'est pas une marque de l'infériorité de fonctionnaires à qui elle est attribuée ; elle implique seule-

ment que le service confié à ces agents doit être dominé par des idées générales, dont l'application est confiée à une autre autorité.

12. Après les agents, les conseils. Sous le nom de conseil, on réunit des assemblées qui ont cela de commun qu'elles ne sont généralement pas en contact avec les citoyens, mais qui ont des pouvoirs très-différents.

Les uns n'ont qu'à donner des avis qui leur sont demandés par l'agent auprès duquel ils sont placés, et que celui-ci peut suivre ou ne pas suivre, sous sa responsabilité, alors même que la loi lui prescrit de les prendre. On comprend que le législateur, qui voulait donner à l'action plus d'énergie en constituant les agents sous la forme unitaire, ait tenu en même temps à éviter les erreurs des agents en plaçant auprès d'eux des conseils pour les éclairer.

Mais il y a certains conseils qui ont une véritable autorité et qui sont chargés, soit de contrôler la gestion d'un agent, soit même de diriger son action et de prendre des décisions que celui-ci n'a plus qu'à exécuter.

13. Nous avons expliqué le rôle des agents et des conseils. Quant à l'institution des juges au sein de la hiérarchie administrative, elle s'explique par le principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire.

Les actes de l'autorité administrative, quelles que soient les précautions prises contre les erreurs, peuvent soulever des réclamations. Ils peuvent froisser des intérêts ou léser des droits.

S'il ne s'agit que d'intérêts froissés, c'est-à-dire du plus ou moins d'inconvénients ou d'avantages que peut présenter une mesure, l'administrateur qui a fait l'acte est bien placé pour recevoir la réclamation et y donner la suite qu'elle

comporte. Au besoin, le réclamant s'adressera au supérieur de cet agent, s'il n'a pu obtenir satisfaction.

Mais s'il s'agit d'un droit lésé, de la violation d'une disposition de loi ou d'un contrat, il faut un juge.

On ne voulait pas, en principe, confier à l'autorité judiciaire le soin de statuer sur ces litiges, il a fallu créer des juges qui font partie de l'autorité administrative. Nous reviendrons plus tard avec de grands développements sur la constitution de la juridiction administrative.

Ainsi : les agents, les conseils, les juridictions, telles sont les trois grandes divisions de l'organisation administrative.

Toutefois, nous ne croyons pas devoir exposer dans trois livres différents l'organisation de ces trois espèces d'autorités administratives. Il nous paraît préférable d'indiquer dans un premier livre la série des agents administratifs et la série des conseils qui, placés auprès de chaque agent, l'éclairent de leurs avis, ou dirigent et contrôlent son action.

Dans un second livre, nous étudierons les juridictions administratives.

§ 3. — DE LA CENTRALISATION ADMINISTRATIVE.

44. Comment la centralisation s'est réalisée au point de vue politique et judiciaire.

45. Raisons d'être de cette institution au point de vue administratif.

46. Des réformes récemment opérées dans la législation. — Des nouvelles réformes réclamées par les adversaires de la centralisation.

44. Pour compléter ces notions générales, nous devons signaler un principe fondamental qui domine toute l'organisation administrative : agents, conseils, juridictions ; c'est le principe de la centralisation.

La France est une. Il n'y a pas dans l'empire français,

comme dans l'empire d'Autriche, plusieurs nations qui relèvent du même souverain, mais qui forment à peu près des États distincts avec une législation, un gouvernement particuliers. Les différentes parties de notre territoire ne sont que des fractions du même tout. Il n'y a plus de Bretagne, de Guyenne, de Languedoc, de Provence, de Bourgogne. Il n'y a qu'une France, qu'une nation homogène, qu'une patrie commune à tous les Français.

On sait par quels efforts persévérants ce grand résultat a été obtenu; comment nos rois y ont travaillé pendant six siècles, formant le territoire par des conquêtes, des mariages, des traités, des confiscations même, puis organisant peu à peu les institutions. Cette œuvre de la royauté commencée par Philippe Auguste, poursuivie par saint Louis, Philippe le Bel, Charles V, Charles VII, Louis XI, Henri IV, par Richelieu pour le compte de Louis XIII, par Louis XIV avec Colbert et Louvois, a été consacrée définitivement par l'Assemblée constituante en 1789.

Pour l'affermir, l'Assemblée constituante a supprimé les anciennes provinces; elle a remanié le territoire de la France et l'a divisé en quatre-vingt-trois départements. Puis, après avoir consommé l'unité territoriale, elle a complété l'unité des institutions.

Il y a aujourd'hui une école politique qui, entraînée par une passion exclusive pour la liberté et reprenant, à ce point de vue, la thèse des partisans de l'inégalité, regrette, sinon le morcellement de la France, du moins la diversité de ses institutions anciennes, qui donnaient, dans certains cas, des garanties pour les droits de l'individu.

Mais il faut en prendre son parti. Si le travail de l'unité française n'a pas profité principalement à la liberté, il a

produit l'égalité devant la loi, soit qu'elle protége, qu'elle impose ou qu'elle punisse, et cette égalité, ne l'oublions pas, c'est la justice. Il a conduit à fonder l'autorité publique sur une autre base que celle du droit de propriété territoriale. Il a créé la puissance et la grandeur de la France en face de l'étranger.

Ce sont là des bienfaits qui méritent notre reconnaissance. Il est possible que nos rois, qui travaillaient à l'unité nationale, que l'Assemblée constituante, qui l'a consacrée définitivement, aient, en brisant des obstacles à l'égalité, supprimé des garanties pour la liberté. Mais la faute en doit peser principalement sur la résistance injuste des privilégiés, d'autant plus ardents à conserver leurs priviléges qu'ils avaient cessé de rendre les services qui les avaient motivés ; car c'est cette résistance qui a forcé à dépasser le but et à tout anéantir au lieu de tout réformer.

Quelles devaient être les conséquences de cette unité et les moyens de la réaliser ?

Le but de la société est d'abord d'assurer à ses membres la libre jouissance de leurs droits contre toute attaque, de garantir la sécurité intérieure et extérieure, c'est l'œuvre du gouvernement, de l'armée et de la justice.

Il fallait, pour arriver à ce résultat, un pouvoir unique, se faisant obéir de tout le pays, disposant de l'armée nationale, à la formation de laquelle contribueraient tous les citoyens, une législation unique pour toutes les parties du territoire, et un corps de magistrature appliquant cette législation dans le même esprit ; enfin un trésor public, une bourse commune formée d'un prélèvement sur les deniers de tous les citoyens et pourvoyant à l'entretien des agents du gouvernement, de l'armée et de la justice.

Tout cela était ébauché avant 1789, et s'est réalisé depui cette époque.

Il y a pour toute la France un pouvoir législatif unique un seul gouvernement, une armée, un trésor public.

Il y a aussi une législation civile et criminelle, qui est la même pour tous les Français ; et pour que cette législation soit toujours appliquée dans le même esprit, sans quoi il serait inutile de l'avoir faite une, il y a au sommet de la magistrature, de l'autorité judiciaire, un corps spécialement chargé de veiller à l'application de la loi. Ce corps est la Cour de cassation, ainsi nommée parce que sa mission est de casser les arrêts des juridictions locales qui s'écarteraient de la véritable pensée du législateur, et qui, par sa jurisprudence, ramène à l'unité les jurisprudences des diverses cours.

Voilà la centralisation politique et la centralisation judiciaire.

Il faut bien remarquer que centralisation n'est pas concentration. On a fait souvent à ce sujet une très-regrettable confusion, et nous devons dire que l'Académie française est le premier coupable.

Centraliser ne veut pas dire concentrer dans les mêmes mains, sur un même point, mais rattacher, relier à un centre, ce qui est très-différent.

Ainsi on ne peut pas dire qu'il y ait concentration des affaires judiciaires à Paris ; nul ne peut nier qu'il y ait une centralisation judiciaire.

45. Mais une fois acquise la centralisation politique et la centralisation judiciaire, est-ce tout ce qui est nécessaire pour réaliser l'unité de la France ?

Non. La société a pour but aussi de procurer à ses mem-

bres la satisfaction des besoins collectifs auxquels l'initiative des individus ou des associations d'individus serait impuissante à pourvoir avantageusement.

Elle y arrive par la gestion de divers services publics et par des mesures de police, de surveillance, de prévoyance.

L'unité de la France ne conduit-elle pas à procurer aux citoyens du même pays la satisfaction de ces besoins collectifs dans les mêmes conditions? Et ne faut-il pas centraliser l'administration, comme la justice, comme le gouvernement?

Ne faut-il pas surtout centraliser la partie de l'administration dans laquelle le pouvoir de l'autorité s'exerce par voie de règlement, sorte de législation secondaire qui ne peut contredire la législation principale sans enlever aux citoyens une partie du bénéfice de l'unité de législation?

Depuis 1789, comme avant 1789, le législateur a répondu : oui, en principe. Il a établi la centralisation administrative.

Il l'a établie pour l'action.

Il l'a établie également pour la juridiction.

C'est du centre que part l'impulsion ; c'est au centre que réside le contrôle suprême destiné à maintenir l'unité dans l'application de la législation administrative.

Suit-il de là que l'État, représentant de la société, gère seul, par ses agents répandus sur toute la surface du territoire, tous les services publics qui font l'objet de l'administration?

Non, nous l'avons dit, en définissant le droit administratif, l'État n'est pas seul à personnifier les intérêts collectifs des citoyens.

Il y a à côté ou plutôt au-dessous de lui des organes de sociétés plus restreintes, composées de fractions du territoire, qui ont leurs intérêts collectifs propres, leurs propriétés distinctes, leurs charges et leurs ressources particulières : le département et la commune.

La centralisation n'empêche pas la vie propre de ces petites communautés.

Le législateur a distingué entre les intérêts généraux, qui doivent recevoir satisfaction dans toutes les parties de la France, avec les ressources générales du pays, et les intérêts locaux auxquels il doit être pourvu au moyen des ressources de chaque localité.

Le pouvoir central a seul été chargé directement du soin des intérêts généraux.

On peut citer comme services publics généraux : le service des routes impériales, des grands chemins de fer, des rivières navigables, des canaux, des ports, des phares; le service des postes, celui des télégraphes, une partie du service de l'instruction publique, une partie du service du culte, et un grand nombre des branches de la police administrative.

Voilà la part faite au pouvoir central.

Puis, aux pouvoirs chargés d'administrer les communautés territoriales, départements et communes, a été confié le soin des intérêts locaux.

Ainsi, les habitants de ces diverses circonscriptions, en même temps qu'ils participent aux bénéfices des services publics institués par l'État et qu'ils en supportent les charges, participent aux bénéfices de certains services institués principalement pour eux et exclusivement à leurs frais, sauf le concours que la grande association peut accorder à chacune de ces petites sociétés.

A côté des routes impériales faites par l'État pour desservir les intérêts généraux de la France, se trouvent les routes départementales faites aux frais des départements, puis les chemins vicinaux, créés et entretenus aux frais des communes.

Seulement la législation a réservé au pouvoir central un contrôle sur l'action de ces petites sociétés, parce que les intérêts locaux ne peuvent pas être complétement distincts des intérêts généraux.

L'Assemblée constituante de 1789, dans l'instruction jointe à la loi des 14-22 octobre 1789, disait : « Il importe à la grande communauté nationale que toutes les communautés particulières qui en sont les éléments soient bien administrées ; qu'aucun dépositaire des pouvoirs n'abuse de ce dépôt. »

Il n'est pas possible, en effet, d'assimiler complétement les communautés territoriales, dont on se trouve membre par le fait seul qu'on y est né, qu'on a l'habitude d'y vivre ou qu'on y est propriétaire, avec les associations dans lesquelles on entre volontairement.

Dans les communautés territoriales, on peut, en subissant la loi de la majorité, subir une contrainte qu'on n'avait pas acceptée d'avance.

Il y a trois défauts qui peuvent être le fait des autorités locales et contre lesquels il est nécessaire de prendre des garanties au point de vue des intérêts généraux et au point de vue des intérêts locaux : la tyrannie, c'est-à-dire la violation des lois qui assurent la liberté et l'égalité des citoyens; la négligence et la prodigalité.

En parlant de la tyrannie, nous n'évoquons pas un fantôme ; les exemples seraient faciles à citer. On peut choisir

dans l'histoire d'avant 1789, comme dans une histoire plus moderne, la preuve que la liberté des administrateurs locaux, même élus par les citoyens, ne serait pas la liberté des administrés, surtout de la minorité des administrés.

Quant à la négligence, elle est malheureusement trop fréquente. Tel qui s'est remué beaucoup pour arriver à une position qui met en relief n'a pas l'énergie nécessaire pour sacrifier continuellement une partie de son temps aux affaires publiques.

Dans une note dictée au ministre de l'intérieur en 1800, au sujet de l'administration des communes, le Premier consul disait : « L'intérêt personnel du propriétaire veille sans cesse, fait tout fructifier ; au contraire, l'intérêt de communauté est de sa nature somnifère et stérile : l'intérêt personnel n'exige que de l'instinct, l'intérêt de communauté exige de la vertu, et elle est rare. »

Or cette négligence pourrait compromettre singulièrement les intérêts des citoyens, en laissant en souffrance des services publics dont la gestion a été confiée aux autorités locales : une partie des services du culte, de l'instruction publique, de la voirie.

Enfin la prodigalité peut être inspirée ou par le légitime désir de satisfaire à des besoins pressants ou par l'ambition de laisser une trace de son passage.

Cette prodigalité des autorités locales peut être dangereuse pour les intérêts généraux ; car les ressources destinées aux dépenses locales se puisent dans la bourse des citoyens comme les ressources destinées aux dépenses générales ; et si les autorités locales épuisent les forces contributives des citoyens, quels seront les moyens d'action de l'État pour subvenir aux dépenses d'intérêt général ? Ce n'est pas une hypothèse que

nous indiquons ici. En 1865, un homme d'État du royaume d'Italie signalait le grave embarras où se trouvait ce pays par suite de la liberté illimitée laissée aux communes de se grever d'impôts : l'impôt communal se trouvait supérieur dans beaucoup de communes à l'impôt établi par l'État.

La prodigalité des autorités locales pourrait aussi compromettre l'avenir des localités elles-mêmes, qui est également un intérêt général. Les administrateurs et les administrés seraient facilement d'accord pour disposer au profit de la génération présente du patrimoine de ces petites sociétés, qui doit être conservé, sauf des cas exceptionnels, comme une ressource pour l'avenir.

Le législateur, tout en laissant aux autorités locales un pouvoir propre dans certains cas, l'initiative des mesures dans beaucoup d'autres cas (ce qu'on oublie trop quand on critique notre système actuel), a réservé à l'autorité centrale un droit de réformation pour faire tomber les actes tyranniques des autorités locales, un droit de coaction pour triompher de leur négligence, un droit de veto pour empêcher leur prodigalité.

Voilà, en quelques mots, l'origine, les motifs et la constitution de la centralisation administrative, tant en ce qui touche les intérêts généraux qu'en ce qui touche les intérêts locaux.

On a appelé du nom de tutelle administrative le système établi pour relier les intérêts locaux aux intérêts généraux. On a dit que les départements, les communes, les établissements publics, étaient mineurs.

Ces expressions nous paraissent inexactes et regrettables ; nous ne sommes pas seul à le dire. Il y a plus de trente ans, un homme d'État, à qui nul ne peut contester le titre d'his-

torien illustre et national, discutant devant la Chambre des députés un projet de loi sur l'administration municipale, démontrait, dans un discours qui fit repousser presque à l'unanimité la proposition d'une commission de la Chambre, que « ces expressions de tutelle et de minorité sont fausses et que c'est avec des expressions fausses qu'on répand dans le pays des erreurs dommageables[1]. »

M. le président Bonjean, dans le rapport qu'il a présenté au sénat en 1867 sur le projet de loi relatif aux conseils municipaux, projet qui est devenu la loi du 24 juillet 1867, a exprimé la même pensée, et la haute autorité qui s'attache à ses travaux nous a confirmé encore dans l'opinion que nous nous étions faite à ce sujet[2].

Ce mot de tutelle administrative a donné lieu, en effet, à une appréciation inexacte des motifs qui avaient fait établir des garanties contre les pouvoirs locaux. Il a donné lieu à de véritables déclamations; on s'est indigné fièrement d'être tenu en tutelle, de ne marcher qu'avec des lisières, et on a réclamé le droit de courir seul, au risque de tomber, pour essayer ses forces et les développer.

Mais nous avons montré que le contrôle exercé sur les autorités locales n'est pas motivé principalement par la crainte que les administrateurs locaux ne manquent de lumières et n'apprécient pas bien les intérêts locaux. Il est fondé avant tout sur la crainte qu'ils ne compromettent les intérêts généraux et les intérêts de l'avenir de la localité.

Il a pour but, en outre, d'empêcher que les dépositaires du pouvoir local n'abusent de leur autorité; et nous comprenons

[1] Discours de M. Thiers, alors ministre du commerce et des travaux publics, dans la discussion du projet de loi sur les attributions municipales (séance du 6 mai 1833, *Moniteur* du 8 mai, p. 1275.)

[2] Cette étude sur la centralisation a déjà été imprimée en 1865 à la suite de notre première conférence.

mal que l'on réclame, au nom de la liberté, contre une précaution prise en vue d'éviter les abus de pouvoir

Sans doute, dans certains cas, le pouvoir de contrôle donné à l'autorité centrale ressemble aux précautions prises pour empêcher les mineurs de nuire à leurs propres intérêts. Mais ce pouvoir de tutelle pourrait disparaître sans que les liens qui rattachent les intérêts locaux aux intérêts généraux fussent brisés.

A un autre point de vue, le mot de tutelle administrative est fâcheux ; c'est au point de vue de l'application des règles du droit administratif. On a trop souvent voulu chercher, dans la manière d'agir des conseils locaux et des autorités supérieures, des analogies avec l'action du tuteur d'un mineur, du conseil de famille, du tribunal homologuant les délibérations du conseil de famille, et là encore on est tombé dans des erreurs, parce que les situations ne sont semblables qu'en apparence.

Nous aimerions donc mieux écarter ce mot de tutelle administrative, pour y substituer le mot plus juste de contrôle.

Ce système de contrôle est organisé en France depuis Colbert, qui a, le premier, centralisé le service de l'entretien des voies publiques, et qui a, le premier aussi, fait intervenir l'autorité centrale pour mettre l'ordre dans les finances municipales, odieusement dilapidées.

Pour notre part, quand nous voyons que ce système a ses origines sous l'ancienne monarchie, nous sommes loin d'être disposé à le condamner et à le déclarer incompatible avec les idées modernes. A notre sens, s'il a survécu à l'explosion révolutionnaire, qui a fait tant de ruines, et s'il a été consacré par l'Assemblée constituante, qui n'était pas arrêtée par la pensée de faire table rase des anciennes institutions, c'est

qu'il répondait à une nécessité de notre état social, de notre unité nationale.

Les publicistes, qui revendiquent pour eux le monopole du libéralisme, se récrient quand on leur fait voir qu'ils risquent, en détruisant la centralisation administrative, de porter atteinte à l'unité nationale.

On peut juger si leur prétention est fondée. La preuve qu'elle ne l'est pas, c'est qu'on en voit plusieurs aller chercher des modèles, pour la réforme de nos institutions, dans l'agglomération de nationalités différentes qui composent la monarchie autrichienne, et même proposer comme types des meilleures institutions politiques les républiques fédératives.

46. Maintenant, la législation actuelle doit-elle être complétement maintenue et dans tous ses détails ? N'y a-t-il pas, à côté des inconvénients qu'il faut supporter, des abus qu'on peut corriger ?

La question se débat depuis cinquante ans. Sous la Restauration, elle avait déjà donné lieu à un grand nombre d'écrits. Le ministère dirigé par M. de Martignac avait essayé de la résoudre dans un projet de loi présenté aux Chambres en 1828 et qui n'a pas abouti. La législation sur les communes et les départements avait été remaniée sous le gouvernement de Juillet dans les lois du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838. On avait cherché à faire une part raisonnable à l'indépendance des corps électifs chargés de l'administration des intérêts locaux. Cette part a été bientôt trouvée insuffisante. De nouveaux projets de lois, rédigés par le conseil d'État en 1850 et 1851, sur la demande de l'Assemblée législative, et qui étaient prêts à être discutés lors de la dissolution de l'Assemblée, tendaient à élargir les attributions des autorités locales. Ces projets ont été laissés de côté après le 2 decembre.

Toutefois, pour enlever aux adversaires de la centralisation un des griefs sur lequel ils insistaient le plus, un décret du 25 mars 1852 a donné aux préfets le pouvoir de trancher un grand nombre de questions d'intérêt local qui jusque-là devaient être résolues par le chef de l'État ou par les ministres. Ce décret, qui simplifiait l'expédition des affaires, a été qualifié : décret sur la décentralisation administrative. Le mot n'était pas exact. Les mesures prises par ce décret n'avaient pour objet qu'une *déconcentration*. Nous prions qu'on nous passe le mot. La centralisation n'implique pas, en effet, que tout se fasse par le pouvoir central; elle implique que tout soit dirigé et contrôlé par lui. Que l'action ou le contrôle émane du pouvoir central lui-même ou qu'il émane de ses agents sous sa direction, il n'y en a pas moins centralisation.

Aussi, bien que divers décrets rendus en 1861, 1862 et 1864, aient étendu encore les attributions des préfets, la question de la décentralisation proprement dite n'était pas considérée comme résolue. Des lois nouvelles, en date du 18 juillet 1866 et du 24 juillet 1867, ont étendu très-largement les pouvoirs propres des conseils généraux de département, et, dans une mesure moindre, ceux des conseils municipaux.

Certains publicistes considèrent encore ces lois comme insuffisantes et discutent la question à peu près comme si rien n'avait été fait. On réclame à grands cris l'autonomie des départements et des communes. Les considérations d'ordre administratif sont complétement écartées dans cette nouvelle phase de la discussion. On se préoccupe avant tout de donner aux électeurs le goût de la discussion des affaires publiques, de donner aux hommes qui aspirent à représenter leurs conci-

toyens dans les assemblées de la nation l'occasion de se former par la pratique des affaires locales. Les administrations communales seraient, dit-on, les écoles primaires de la liberté[1].

Sans prétendre qu'il n'y a plus aucune réforme à ajouter à celles qui viennent d'être accomplies par les lois de 1866 et 1867, nous croyons qu'il y a une grande exagération dans les espérances comme dans les exigences des partisans de la décentralisation radicale.

Abandonner complétement aux mandataires des localités la gestion des intérêts locaux serait, dans bien des cas, compromettre les intérêts généraux et le principe de l'unité de législation. Quant à la gestion des intérêts généraux eux-mêmes, elle exige une certaine centralisation contre laquelle on a dirigé peu d'attaques. A ceux qui voudraient le contester, nous opposerions l'exemple de l'Angleterre, de ce pays d'individualisme et de libertés locales, où, depuis trente ans, des lois nouvelles, inspirées par l'expérience, ont appelé le pouvoir central à intervenir, sous des formes diverses, dans les services publics des prisons, de l'assistance, de l'enseignement, de la santé publique, des routes. Nous leur rappellerions ensuite ce qu'un écrivain peu suspect, puisqu'il était un des plus ardents adversaires de la centralisation administrative, le regrettable M. de Tocqueville, a écrit sur les résultats de l'absence d'une administration générale aux États-Unis : « Certaines entreprises intéressent l'État entier et ne peuvent cependant s'exécuter parce qu'il n'y a point d'administration nationale qui les dirige. Abandonnées aux

[1] Ces idées ont été brillamment discutées par M. Dupont-White dans un remarquable livre intitulé *De l'administration locale dans ses rapports avec la liberté politique*. Le même écrivain les avait abordées à un autre point de vue dans un livre antérieur sur *la centralisation*.

soins des communes et des comtés, livrées à des agents élus et temporaires, elles n'amènent aucun résultat et ne produisent rien de durable[1]. »

Tout en cherchant à diminuer les inconvénients de la centralisation administrative, en supprimant ce qu'elle peut avoir d'excessif, on ne doit pas oublier que des intérêts de premier ordre exigent le maintien de cette institution.

Assurément la liberté est un bien précieux, mais il ne faut pas lui sacrifier les autres biens que la société est destinée à nous procurer.

[1] *De la démocratie en Amérique*, 1re partie, ch. V. Des effets politiques de la décentralisation administrative aux États-Unis.

LIVRE II

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION ACTIVE ET CONSULTATIVE

TITRE PREMIER

De l'administration des intérêts généraux

47. Pour mettre de l'ordre dans l'exposé de l'organisation des agents administratifs et des conseils placés auprès d'eux avec la mission de les éclairer, de les contrôler, ou même de les diriger, il nous paraît utile de présenter séparément : 1° les autorités chargées de la gestion des intérêts généraux ou de l'État; 2° les autorités chargées de la gestion des intérêts locaux, c'est-à-dire des départements et des communes; 3° les autorités chargées de la gestion des intérêts spéciaux ou des établissements publics.

Ce n'est pas la division suivie habituellement. Quoique la distinction entre l'administration générale de l'État et l'administration des communautés territoriales ou des établissements publics soit admise et signalée par tous les auteurs qui ont écrit sur le droit administratif, on a l'habitude, dans l'exposé de l'organisation administrative, de ne pas séparer les organes des intérêts généraux et les organes des intérêts locaux. Cela tient sans doute à ce que le législateur, pour éviter

des conflits et pour ne pas multiplier les fonctionnaires, a chargé les mêmes agents de représenter à la fois l'État et les communautés territoriales. Ainsi les préfets sont les agents de l'État et ceux des départements, les maires les agents de l'État et des communes.

Mais les pouvoirs de ces agents en ces deux qualités sont très-différents. D'autre part, l'origine des conseils chargés de participer à l'administration des communautés territoriales n'est pas la même que celle des conseils chargés de concourir à l'administration générale. Les uns sont électifs, les autres sont nommés par l'autorité administrative. Les pouvoirs de ces deux espèces de conseils sont absolument différents dans beaucoup de cas. Les premiers ne se bornent pas, comme les seconds, à donner des avis, ils prennent souvent des décisions, dont l'autorité supérieure peut empêcher l'exécution par l'exercice de son droit de contrôle, dans les cas où ce droit lui est accordé, mais qu'elle ne peut presque jamais remplacer par une décision différente.

Enfin la distinction qui devient de plus en plus marquée entre les intérêts généraux représentés par l'État et les intérêts locaux personnifiés dans les départements et les communes nous paraît commander la division que nous avons adoptée.

48. Les intérêts généraux de l'ensemble des citoyens français sont personnifiés dans l'État. L'État a son existence propre, ses propriétés, ses droits, ses charges et ses ressources.

Nous avons déjà vu que la gestion des intérêts généraux du pays est contrôlée par le pouvoir législatif au point de vue de la création des recettes destinées à alimenter le trésor public, des dépenses auxquelles sont affectées ces recettes et de l'aliénation des propriétés de l'État.

Nous avons à voir quels sont les agents chargés de représenter l'État, de commander et de contracter en son nom pour la gestion des services publics destinés à satisfaire aux besoins collectifs de l'ensemble des citoyens français.

Notre législation a organisé dans ce but une série d'agents directs qui se tiennent entre eux par les liens de la hiérarchie et qui assurent l'exercice de l'action administrative dans toutes les parties du territoire.

En vertu du principe de la centralisation, la direction, l'impulsion générale donnée à ces agents, et le contrôle de leurs actes s'exercent au centre de l'Empire.

A la tête des agents directs se trouvent placés l'Empereur et les ministres, ses principaux auxiliaires.

Les agents locaux se divisent en deux catégories : les agents qui concourent à la gestion de tous les services publics autres que ceux qui sont placés exceptionnellement en dehors de leurs attributions, — les agents chargés de certains services spéciaux.

Le territoire français est divisé, au point de vue de l'ensemble des services publics, en départements, arrondissements, cantons et communes. Il y a 89 départements, 373 arrondissements, 2,941 cantons, 37,548 communes [1].

Dans ces circonscriptions sont placés des agents directs qui représentent l'État et concourent à la gestion des services publics : les préfets dans les départements, les sous-préfets dans les arrondissements, les maires dans les communes, et à côté d'eux les commissaires de police.

Il n'y a pas, au chef-lieu de canton, d'agent en permanence, si ce n'est, dans certains cas, les commissaires de police.

En dehors de cette hiérarchie des agents locaux qui com-

[1] Ces chiffres sont déclarés authentiques par le décret du 15 janvier 1867

pose l'administration générale du pays, se trouvent, dans certaines circonscriptions spécialement créées à cet effet, des agents locaux de plusieurs administrations spéciales qui relèvent directement d'un ministre, par exemple, le préfet maritime pour le service de l'armée de mer, les intendants militaires pour l'administration de l'armée de terre, les recteurs pour l'instruction publique.

Nous examinerons successivement l'administration centrale, — puis l'administration locale, et les agents locaux chargés de certains services spéciaux. — Nous traiterons enfin des agents auxiliaires.

CHAPITRE PREMIER

ADMINISTRATION CENTRALE

§ 1er. — DE L'EMPEREUR

49. Autorités qui composent l'administration centrale.
50. De l'Empereur considéré comme chef des agents administratifs.
51. Ses attributions en ce qui concerne le personnel des fonctionnaires publics
52. Ses attributions relativement aux services publics.
53. Du pouvoir réglementaire attribué à l'Empereur et à différents agents de l'administration.
54. Des règlements d'administration publique proprement dits.
55. Mesures diverses d'intérêt général, d'intérêt collectif ou d'intérêt individuel prises par l'Empereur.
56. Formes dans lesquelles procède l'Empereur.
57. Recours ouverts contre ses actes.

49. L'administration centrale se compose de l'Empereur et des ministres, agents directs; puis des conseils placés auprès d'eux pour les éclairer, savoir : le Conseil d'État, qui est appelé à donner des avis tantôt à l'Empereur, tantôt aux ministres, et les divers conseils spéciaux placés auprès de chaque ministre.

50. L'Empereur est le chef de la hiérarchie administrative.

Nous ne savons par suite de quelle idée inexacte ou de quel scrupule mal fondé quelques professeurs de droit administratif n'ont pas cru devoir mettre l'Empereur au nombre et à la tête des agents de l'administration.

Assurément, ce n'est pas le rabaisser que de signaler ses attributions propres en matière d'administration, après avoir signalé ses attributions en matière de législation et en matière de gouvernement, et c'est laisser une lacune grave dans la

hiérarchie administrative que de ne pas mentionner les pouvoirs de l'Empereur comme chef de l'administration, de ne pas indiquer les actes qu'il a le droit de faire en cette qualité. Le dernier compte rendu des travaux du Conseil d'État constate en effet que, pendant la période de cinq ans qui s'est écoulée de 1861 à 1865, le Conseil d'État a examiné 88,888 affaires administratives de nature très-diverse qui se sont terminées par des décrets de l'Empereur, et il y a beaucoup de décrets qui ne sont pas soumis à l'examen du Conseil d'État.

Ainsi, l'Empereur est le premier des agents administratifs. C'est à lui qu'appartient la direction suprême de tous les services publics. C'est lui qui prend les décisions les plus importantes.

Voyons ses attributions — les formes dans lesquelles il procède — et les recours qui peuvent être présentés contre ses actes.

51. Les attributions de l'Empereur peuvent se diviser en deux catégories : 1° Celles qui touchent au personnel de l'administration ; 2° celles qui touchent aux services publics.

En ce qui concerne le personnel, l'Empereur nomme et révoque un grand nombre de fonctionnaires publics, par exemple les ministres, les préfets, les sous-préfets, les maires des communes importantes, les membres du Conseil d'État et les ingénieurs des ponts et chaussées.

C'est lui qui accorde les récompenses publiques pour les services rendus au pays. C'est encore lui qui fixe la pension à laquelle les fonctionnaires publics ont droit quand ils ont servi pendant un nombre d'années déterminé par la législation. La pension n'est plus une faveur, c'est un droit.

52. Quant aux services publics, les attributions de l'Empereur sont très-variées.

On peut les répartir en deux catégories : les actes intéressant la généralité des citoyens ou une collection de citoyens; les actes individuels.

Nous ne pouvons donner à cet égard que des indications très-générales, sous peine d'empiéter sur le fond des matières que nous aurons à développer plus tard. Cependant il est utile de montrer, dès à présent, le pouvoir de l'Empereur en action.

58. Parmi les mesures générales qui émanent de l'Empereur, en qualité de chef de l'administration, se trouvent au premier rang les règlements.

Le pouvoir réglementaire est un complément du pouvoir législatif.

Nos lois ne règlent pas dans leurs détails toutes les obligations imposées aux citoyens en vue d'assurer la paix et la prospérité de la société, toutes les formalités à suivre pour l'accomplissement de ces obligations. Elles en posent toujours le principe, mais elles abandonnent souvent à l'autorité administrative le soin d'appliquer le principe dans les détails.

La constitution reconnaît au chef de l'État (art. 6) le pouvoir de faire les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois.

Diverses lois ont, comme on le verra plus tard, confié aux ministres et aux préfets le pouvoir de faire des règlements sur certaines matières. D'autres ont confié aux maires un pouvoir réglementaire assez étendu sur ce qu'on appelle les matières de police municipale, notamment la sûreté, la commodité de la circulation sur les voies publiques, la salubrité et la propreté de ces voies.

La loi a indiqué, pour ces agents inférieurs, quelles étaient les matières qu'il leur appartenait de régler, à quel point de

vue il fallait se placer, quel est le but qu'il fallait chercher à atteindre.

Pour le chef de l'État, la Constitution n'a pas même fixé de limites. « Il fait les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. » Mais ces derniers mots indiquent que le pouvoir réglementaire ne pourrait empiéter sur le domaine réservé au pouvoir législatif.

Ainsi un règlement est un acte qui pose des règles d'une certaine généralité, applicables à l'avenir, obligatoires pour les citoyens. Le chef de l'État a le pouvoir d'en faire.

54. Mais on distingue deux sortes de règlements parmi ceux que fait le chef de l'État. Il y en a qui sont faits en vertu du pouvoir propre que lui a reconnu l'article 6 de la Constitution. Il y en a qui sont faits en vertu d'une délégation spéciale du législateur.

Dans ce dernier cas, le chef de l'État a plus de pouvoir qu'il n'en aurait en vertu de l'article 6 de la Constitution. Il peut, par exemple, si la délégation lui en a été faite, établir le tarif d'un impôt, et même des pénalités. Mais ordinairement la délégation n'est pas aussi étendue, et elle porte assez souvent sur des points de détail que le chef du pouvoir exécutif aurait pu et dû régler dans le silence de la loi.

Dans les lois qui donnent ainsi une délégation à l'Empereur, les règlements à intervenir sont qualifiés règlements d'administration publique. Cela implique que le règlement doit être rédigé par le Conseil d'État, conformément à l'article 50 de la Constitution qui porte : Le Conseil d'État est chargé, sous la direction de l'Empereur, de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique.

On peut se demander toutefois si tous les règlements éma-

nés de l'Empereur ne sont pas des règlements d'administration publique, si tous ne doivent pas être élaborés par le Conseil d'État. En théorie pure, nous croyons qu'on pourrait soutenir l'affirmative. Le sens naturel du mot n'admet pas de distinction. Le chef de l'État fait un règlement sur une matière d'administration publique : c'est un règlement d'administration publique. Si l'on se reporte à la constitution du 22 frimaire an VIII, qui, la première, a introduit ce mot dans notre langue, on n'y voit pas d'allusion à une délégation du pouvoir législatif, et tous les règlements qui ont organisé les services publics sous le premier empire avaient été délibérés en Conseil d'État.

Ce mode de procéder avait un grand avantage. Une assemblée dans laquelle on conserve les traditions, où l'on a des vues d'ensemble, où des esprits divers se rencontrent, et qui correspond à tous les départements ministériels, est bien placée pour « assurer l'unité d'application des règles administratives, pour empêcher que les solutions ne varient avec les services ou avec les ministères, pour donner à la rédaction l'ordre, la simplicité, la clarté, qui en sont les mérites essentiels[1]. » Tous les membres du Conseil d'État qui, sous nos divers régimes politiques, ont écrit sur le droit administratif, MM. de Gérando, Macarel, Vivien, de Cormenin, Boulatignier ont été d'accord pour considérer le règlement d'administration publique comme la seule expression régulière du pouvoir réglementaire du chef de l'État.

Toutefois nous devons convenir que, à partir de la Restauration, la pratique n'a pas été constante en ce sens, si bien que la plupart des auteurs enseignent aujourd'hui qu'on doit réserver le nom de règlement d'administration publique et

[1] Vivien, *Études administratives*, 2e édition, t. II, p. 312.

par suite l'obligation de consulter le Conseil d'État aux règlements faits en vertu d'une délégation expresse de la loi.

En fait, le Conseil d'État est très-souvent consulté pour les autres règlements. Mais peut-être les textes ne sont-ils pas assez formels pour qu'on puisse soutenir que ces règlements seraient nuls si le Conseil d'État n'avait pas été appelé à les élaborer.

55. En outre des règlements, l'Empereur est appelé à prendre d'autres mesures d'intérêt général ou d'intérêt collectif. On peut citer notamment les décrets rendus pour la mise à exécution de la loi de finances annuelle qui fixe le budget de l'État ; les décrets qui autorisent les travaux publics à exécuter au compte de l'État ; ceux qui déclarent que certains travaux sont d'utilité publique, ce qui emporte l'expropriation des propriétés dont le sol est nécessaire pour l'exécution des travaux.

Le contrôle de l'État sur les actes d'administration des communautés territoriales et des établissements publics s'exerce, dans certains cas, moins nombreux aujourd'hui qu'autrefois, par des décrets de l'Empereur.

Enfin certaines mesures individuelles sont prises par la même autorité, par exemple c'est l'Empereur qui accorde les concessions de chemins de fer, les concessions de mines, les concessions d'entreprises de dessèchement de marais.

56. Quelles sont les formes dans lesquelles procède le chef de l'État ?

Les actes du chef de l'État portent aujourd'hui le nom de décrets[1]. Sous la Restauration et le gouvernement de Juillet ils s'appelaient ordonnances, sous la République arrêtés.

[1] La qualification de décret était donnée aux actes de l'assemblée constituante de 1789 et de l'assemblée législative qui n'avaient le titre de lois que lorsqu'ils étaient sanctionnés par le roi. Les lois votées par l'assemblée constituante de 1848 jusqu'à la promulgation de la constitution du 4 novembre 1848 ont été qualifiées également de décret

Ils se font toujours sur la proposition d'un ministre, qui les contre-signe. Quelquefois l'Empereur se borne à approuver la proposition d'un ministre sans qu'un décret soit rédigé. On dit, dans ce cas, qu'il y a décision de l'Empereur.

Antérieurement à la Constitution actuelle, le chef de l'État était obligé, dans certains cas, de prendre l'avis du conseil des ministres. Aujourd'hui l'Empereur n'y est jamais obligé; mais, dans la pratique, il réunit très-fréquemment ses ministres pour les consulter.

Dans un cas spécial, il s'est imposé à lui-même l'obligation de consulter le ministre des finances. Le décret du 1er décembre 1861 porte que, à l'avenir, aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires ne sera soumis à la signature de l'Empereur qu'accompagné de l'avis du ministre des finances.

Pour beaucoup de ses actes, l'Empereur consulte le Conseil d'État ou une des sections entre lesquelles le Conseil est divisé. Tantôt cette formalité est obligatoire, tantôt elle n'est prescrite par aucun texte de loi et ne s'accomplit qu'en vertu de traditions anciennes.

On a vu qu'il y avait obligation de prendre l'avis du Conseil d'État pour les règlements d'administration publique, en vertu de l'article 50 de la Constitution.

La même obligation existe pour certains actes d'intérêt général ou collectif qui doivent, d'après des lois spéciales, être faits avec l'avis du Conseil d'État. Dans ce cas, la loi porte ordinairement que tel acte sera fait par décret ou ordonnance rendue dans la forme des règlements d'administration publique.

57. Indiquons ici, en quelques mots, quels sont les recours

qui peuvent être formés contre les actes du chef de l'État.

Sans empiéter sur l'étude des juridictions administratives que nous aurons à faire plus tard, il est bon d'indiquer que les actes d'administration émanés de l'Empereur, qui violent un droit garanti aux citoyens par une disposition de loi, de règlement, ou par un contrat, peuvent donner lieu, en principe, à un recours devant la juridiction administrative suprême, l'Empereur en Conseil d'État statuant dans des formes particulières. Certains actes peuvent être attaqués au fond. D'autres ne peuvent l'être que pour irrégularité de forme ou pour excès de pouvoir. Il y a là des distinctions assez délicates qu'il serait inopportun d'effleurer.

Mais à côté des recours par la voie contentieuse, il y a des recours par la voie administrative. Les réclamations qui ne se fondent que sur la lésion d'un intérêt et non sur la violation d'un droit ne peuvent être examinées par une juridiction.

Ordinairement on s'adresse au ministre sur la proposition duquel la décision du chef de l'État a été rendue, pour demander que la décision soit modifiée ou complétement rapportée. On peut aussi s'adresser directement à l'Empereur, qui fait examiner l'affaire par une commission des pétitions instituée au Conseil d'État.

Il y a une espèce de recours mixte, dont l'application est fort rare, parce que les cas dans lesquels il est ouvert sont assez mal définis. L'article 40 du décret du 22 juillet 1806 ouvre en effet un recours spécial contre des décrets rendus sur l'avis du Conseil d'État et qui porteraient atteinte aux droits ou à la propriété des citoyens, sans être cependant de nature à être attaqués par la voie contentieuse. L'affaire est,

dans ce cas, renvoyée, s'il y a lieu, dit l'article 40, soit à une section du Conseil d'État, soit à une commission.

Il n'y a qu'un petit nombre de recours de cette nature qui aient été formés. Il n'y en a presque pas qui aient abouti à un résultat favorable.

Enfin un recours peut être formé par voie de pétition devant le Sénat, conformément aux articles 29 et 45 de la Constitution. Mais le Sénat a adopté cette pratique de n'admettre cette sorte de recours qu'après que tous les autres ont été épuisés, excepté lorsqu'il s'agit d'actes attaqués comme inconstitutionnels.

§ 2 — DES MINISTRES

58. Des ministres à portefeuille et sans portefeuille.
59. Notions historiques sur l'institution des ministres avant 1789.
60. De l'organisation des ministères depuis 1789
61. Attributions des ministres en matière administrative.
62. Leur autorité à l'égard des agents qui leur sont subordonnés.
63. Leur autorité à l'égard des citoyens — Droit de représenter et d'engager l'État pour les actes de gestion nécessaires aux services publics et pour l'ordonnancement des dépenses publiques
64. Droit d'agir en justice pour représenter l'État.
65. Droit d'appliquer les lois aux citoyens, dans le cas où ils ont l'action directe.
66. Cas exceptionnels dans lesquels les ministres ont le pouvoir réglementaire
67 Des ministres considérés comme juges. — Renvoi.
68. Formes que doivent suivre les ministres
69. Recours ouverts contre leurs actes
70. Des sous-secrétaires d'État.

58. Les ministres sont les principaux auxiliaires de l'Empereur.

Dans notre système d'administration actuelle, ils sont les chefs des différentes branches des services publics. Toutefois il y a eu, à diverses époques, sous le régime de la constitution de 1852, des ministres qui n'avaient pas de département mi-

nistériel et qui, sous le titre de ministres sans portefeuille, ministres d'État, éclairaient le souverain de leurs avis, défendaient ses actes par leur parole, sans avoir à faire des actes d'administration. Telle est encore la situation du ministre d'État et surtout celle du ministre présidant le Conseil d'État.

59. Ce n'est pas ici le lieu de faire une histoire de l'institution des ministres, et cependant, même pour éclairer la pratique, il n'est pas sans utilité d'avoir une idée des pouvoirs et de la situation des ministres qui ont préparé les ordonnances, édits et autres actes de l'ancienne monarchie que l'on applique encore dans le service des ponts et chaussées ; il est aussi utile de connaître les modifications successives qui se sont produites dans cette institution depuis 1789 jusqu'à nos jours.

Pour cela, sans remonter jusqu'aux préfets du prétoire de Rome et aux maires du palais de la première race des rois de France, il suffit de prendre cette histoire au seizième siècle. C'est à ce moment seulement qu'à côté du chancelier, chef de la justice, du connétable, chef de l'armée, et du surintendant des finances, nous voyons instituer des secrétaires d'État dont la fonction est d'abord de tenir note des décisions du souverain et de les expédier, ce qui avait primitivement été le rôle du chancelier, mais qui s'élèvent peu à peu pour devenir bientôt ce que sont nos ministres secrétaires d'État[1].

On n'avait pas songé d'abord à concentrer dans la main d'un seul ministre chaque branche des affaires d'État proprement dites comme on avait fait pour la justice et pour les finances.

Les autres services étaient dirigés simultanément par les

[1] L'histoire de l'institution des secrétaires d'État a été faite par notre collègue M. le vicomte de Luçay, dans plusieurs articles publiés en 1866, 1867 et 1868, par la *Revue historique de droit français et étranger*, sous ce titre : *Les origines du pouvoir ministériel*.

secrétaires d'État, au nombre de quatre, qui correspondaient avec les agents du gouvernement, chacun dans une partie du territoire. Il est vrai qu'alors ils ne faisaient guère qu'exécuter les décisions prises par le roi en Conseil d'État.

Tel était l'état des choses en avril 1547.

Mais peu à peu certains services se dégagèrent et arrivèrent à être concentrés dans les mains d'un seul secrétaire d'État.

En 1567, nous voyons se créer le ministère de la maison du roi; en 1589, le ministère des affaires étrangères. On procède de même pour une partie des services du département de la guerre, dont la spécialité s'accentua davantage en 1626. A cette dernière époque, la marine n'était divisée qu'entre deux secrétaires d'État, celui des affaires étrangères et celui de la guerre.

Sous Louis XIV, le travail de concentration se continua sans se réaliser complétement. Ainsi Colbert avait réuni dans sa main, avec le contrôle général des finances, la direction de la marine, la direction des bâtiments du roi et des travaux des ponts et chaussées, la direction du commerce et des manufactures.

Mais pour certains services non concentrés, la distribution des provinces entre les secrétaires d'État subsistait encore et changeait selon les nécessités du moment. Louvois, secrétaire d'État de la guerre, faisait placer dans ses attributions les provinces où devaient s'accomplir les opérations militaires.

Après la mort de Louis XIV, le régent, pour satisfaire la noblesse qui avait vu avec impatience des hommes de rien, comme Louvois et Colbert, gouverner sous les ordres du roi, remplaça les ministres par des conseils où dominait la noblesse. Il y en avait sept, composés chacun de dix membres : conseils de conscience, — guerre, — finances, — marine,

— affaires étrangères, — dedans du royaume (intérieur), — commerce.

Au bout de peu de temps, les affaires marchaient mal. En 1718, le régent, sur l'avis de Dubois, revint au système des ministres.

En 1789, il y avait six ministres dans le sens que nous donnons aujourd'hui à ce mot : 1° le garde des sceaux, chef des conseils du roi, chef de la justice (la dignité de chancelier et la fonction de garde des sceaux étaient tantôt unies, tantôt séparées ; elles étaient séparées depuis l'avénement de Louis XVI) ; 2° le contrôleur général ou directeur général des finances, qui, en outre du service des finances, dirigeait encore, comme avait fait Colbert, les services des ponts et chaussées, de l'agriculture et du commerce, et les affaires municipales; 3° le secrétaire d'État des affaires étrangères; 4° le secrétaire d'État de la guerre; 5° le secrétaire d'État de la marine; 6° le secrétaire d'État de la maison du roi qui avait dans son département, non seulement la maison civile du roi, mais aussi les affaires du clergé et celles des protestants.

Il y avait encore quelques services dont la direction n'était pas concentrée et que les secrétaires d'État, en outre de leurs fonctions propres, administraient simultanément, chacun dans une portion du territoire.

Ainsi le ministre de la guerre était chargé de l'administration générale et de la police, pour les provinces frontières du côté de terre. Le surplus des provinces relevait, à ce point de vue, du secrétaire d'État de la maison du roi.

60. Ce système disparut définitivement dans la nouvelle organisation votée par l'Assemblée constituante.

Une loi des 27 avril — 25 mai 1791 créa six ministères. Le roi nommait ses ministres, mais la fixation de leurs attribu-

tions était réservée à l'Assemblée. Chacun des ministres était chargé de la direction d'un certain nombre de services publics pour tout le territoire du royaume.

La répartition était ainsi faite : 1° Justice, 2° intérieur, 3° contributions et revenus publics, 4° guerre, 5° marine, 6° affaires étrangères.

Le ministre des contributions et revenus publics n'était chargé que de l'assiette et du recouvrement de l'impôt, mais le service de la trésorerie nationale, c'est-à-dire de l'application des produits de l'impôt aux dépenses publiques, était confié à une commission de six membres nommés par l'Assemblée nationale.

Depuis cette époque, le nombre des ministères et la répartition des services entre eux a fréquemment varié ; et, sous les gouvernements monarchiques, le pouvoir exécutif a été laissé complétement libre à cet égard, malgré le principe posé dans la loi de 1791 et renouvelé dans la constitution de 1848. Il serait inutile d'entrer dans les détails de ces modifications ; nous l'indiquerons seulement avec soin pour l'administration des ponts et chaussées, quand nous exposerons l'organisation spéciale des autorités qui président à cette branche des services publics.

Il suffit ici de dire que la Convention avait remplacé les ministres par douze commissions exécutives subordonnées au Comité de salut public. C'était une imitation du système adopté par le régent, mais qui, bien qu'inspirée par d'autres vues, ne dura pas davantage.

A dater du 5 fructidor an III, le système des agences collectives, maintenu encore jusqu'à l'an VIII pour le Directoire exécutif et pour les administrations locales, a été abandonné pour les ministres.

Mais un trait saillant caractérise l'organisation des ministères sous le premier empire. Le soin de contresigner les actes de l'Empereur était confié exclusivement à un secrétaire d'État.

Depuis la Restauration, les ministres sont tous redevenus secrétaires d'État. Cela tient à ce qu'ils sont responsables, non-seulement de leurs propres actes, mais des mesures adoptées sur leur proposition par le chef de l'État

Nous avons expliqué déjà leur situation au point de vue politique, leurs rapports avec les Chambres. Nous n'y revenons pas.

Il y a aujourd'hui dix ministères : 1° le ministère d'État, 2° le ministère de la justice et des cultes, 3° le ministère des affaires étrangères, 4° le ministère de l'intérieur, 5° le ministère des finances, 6° le ministère de la guerre, 7° le ministère de la marine et des colonies, 8° le ministère de l'instruction publique, 9° le ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, 10° le ministère de la maison de l'Empereur et des beaux-arts.

61. Quelles sont les attributions des ministres en matière administrative ?

Nous n'avons pas à décrire ici les objets compris dans chaque département ministériel. On peut consulter à cet égard l'*Almanach impérial*. Ce qu'il faut étudier, ce sont les pouvoirs qui appartiennent à tous les ministres à l'égard des agents qui leur sont subordonnés et à l'égard des citoyens.

Nous avons dit que les ministres ont la direction des services publics compris dans le département ministériel qui leur est confié.

62. Cette direction leur donne d'abord une autorité sur les agents attachés à ce service. Toutefois, ils n'ont pas en

général le droit de nommer ces agents. Nous avons déjà vu que l'Empereur nomme un grand nombre de fonctionnaires publics. Les ministres nomment presque tous les employés de leurs bureaux et un certain nombre d'employés inférieurs.

Ils peuvent en général révoquer les agents qu'ils ont nommés.

Ils ont le droit d'adresser à tous les agents nommés par le chef de l'État ou par eux et qui leur sont subordonnés des instructions pour l'exécution des lois et règlements, instructions qui sont tantôt générales, tantôt spéciales.

Ces instructions obligent les fonctionnaires publics à qui elles sont adressées, sauf à eux, en cas de doute, à demander de nouvelles explications. Mais, quelle que puisse être leur valeur doctrinale, à raison du soin avec lequel elles sont préparées, elles n'ont rien d'obligatoire pour les citoyens et pour les tribunaux appelés à juger les contestations que l'exécution des lois et règlements peut soulever.

Ils ont droit de contrôle sur les actes des agents qui leur sont subordonnés, et ils peuvent réformer ces actes, soit d'office, soit sur la réclamation des particuliers.

83. A l'égard des citoyens, voici les attributions des ministres :

D'abord ils sont représentants de l'État pour les actes qu'entraîne la gestion des services publics.

En cette qualité, ils passent des marchés qui engagent l'État ; quelquefois ces marchés sont passés par des autorités inférieures, sauf l'approbation des ministres. Ils reçoivent les fournitures au nom de l'État.

Ils font acquitter les dépenses résultant des engagements de l'État.

Nous aurons à développer plus tard le mécanisme du paye-

ment des dépenses publiques. Nous devons nous borner ici à dire que le maniement des deniers publics, l'encaissement des revenus de l'État et le payement des sommes dues à ses créanciers s'opèrent sous la direction d'un seul ministre, le ministre des finances; mais qu'il appartient aux autres ministres, qui ont ordonné les dépenses, de vérifier l'existence de la dette de l'État et de délivrer, ou de faire délivrer par les agents placés sous leurs ordres, un titre en vertu duquel le créancier de l'État peut se présenter à une caisse publique, pour toucher la somme qui lui est due.

A raison de cette attribution, les ministres sont qualifiés d'ordonnateurs. En cette qualité, ils ont à rendre des comptes.

Mais les comptes des ordonnateurs diffèrent sensiblement de ceux qu'ont à rendre les agents qu'on appelle spécialement des comptables. Les ordonnateurs, on vient de le voir, disposent des deniers publics, mais ne les manient pas. Les comptables, au contraire, manient les deniers publics et n'ont, en principe, qu'à exécuter les ordres qui leur sont donnés pour l'emploi de ces deniers. Aussi les comptables ont à rendre un compte matériel de toutes les sommes qui ont dû passer par leurs mains pour entrer dans les caisses de l'État ou en sortir; les ordonnateurs n'ont à rendre qu'un compte moral.

84. En la même qualité de représentants de l'État, les ministres exercent encore ses actions devant la juridiction administrative suprême pour les litiges relatifs à la gestion des services compris dans leur ministère.

Il y a bien, dans l'article 69 du Code de procédure civile, des règles relatives à la représentation de l'État et du Trésor public en justice. Cet article charge les préfets d'exercer les

actions de l'État, lorsqu'il s'agit de domaines et droits domaniaux. Il attribue la représentation du Trésor public à l'agent judiciaire du Trésor. Mais ces règles sont spéciales à la procédure suivie devant l'autorité judiciaire.

Pour les contestations qui rentrent dans le contentieux administratif, c'est le préfet qui représente l'État devant les juridictions locales, ce sont les ministres qui le représentent devant la juridiction suprême établie au centre de l'empire.

Ils puisent encore dans leur qualité de directeur des services publics compris dans leur ministère, le droit de former devant la juridiction administrative suprême des recours tendant à obtenir dans l'intérêt de la loi (les intérêts des parties restant saufs), la réformation des actes des juridictions administratives qui n'auraient pas été attaqués par les parties dans les délais fixés par le règlement du Conseil d'État. Dans ce cas, la décision n'a qu'un effet doctrinal.

65. Les ministres appliquent aux citoyens les lois par des décisions individuelles, dans les cas où l'action directe leur appartient.

66. Enfin, dans quelques cas exceptionnels, les ministres ont le pouvoir règlementaire.

La théorie sur ce sujet ne s'est formée que lentement. En principe, on ne voit pas la nécessité d'un pouvoir règlementaire appartenant aux ministres, puisque les ministres sont placés auprès du chef de l'État qui a ce pouvoir pour tous les services publics et pour tout le territoire de l'empire.

Primitivement, ce pouvoir n'appartenait qu'au chef de l'État pour l'ensemble de la France, et aux maires, chacun pour la commune qu'il administrait.

Plus tard, il a été attribué aux préfets des départements, non pas d'une manière générale, mais pour certains objets

spéciaux, notamment par la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, et la jurisprudence a admis que ce pouvoir appartenait également aux préfets pour certaines matières désignées dans l'article 2 de la section III de la loi des 22 décembre 1789-janvier 1790 qui a constitué les administrations départementales.

Enfin, les ministres ont cru pouvoir, dans diverses occasions, faire des règlements et quelques lois ou règlements leur ont ensuite attribué le droit d'en faire sur des matières spéciales.

Ils ont fait d'abord, sans que la législation les y autorisât expressément, des règlements pour le service des bureaux des ministères, puis pour les employés placés sous leurs ordres en dehors des bureaux proprement dits. Ainsi le service des receveurs des finances et des agents de cette administration est réglé par une instruction du ministre des finances, en date du 17 juin 1840, qui a été remplacée par une nouvelle instruction, en date du 10 juin 1859, comprenant plus de 2,000 articles.

Les dispositions de loi ou de règlement d'administration publique qui chargent les ministres de faire des règlements sont assez peu nombreuses. Nous citerons, par exemple, le règlement d'administration publique, du 15 novembre 1846, sur la police des chemins de fer, qui confie au ministre des travaux publics le droit de fixer le nombre des voitures qui peuvent composer un convoi, le nombre des freins dont chaque convoi doit être muni, certaines mesures pour la marche des trains, etc. et encore le règlement d'administration publique, du 10 août 1852, sur la police du roulage qui, dans son article 8, autorise le ministre des travaux publics et le ministre de l'intérieur à prendre les mesures nécessaires pour le passage des voitures sur les ponts suspendus.

En somme on doit dire que les ministres ne peuvent exercer le pouvoir réglementaire que lorsqu'ils y sont autorisés par une disposition de loi ou de règlement d'administration publique. Les règlements faits par les ministres en dehors d'une délégation expresse n'auraient aucune autorité à l'égard des citoyens.

67. Nous parlerons plus loin du pouvoir de juridiction qui appartient aux ministres en matière de contentieux administratif.

68. Il n'y a que peu de chose à dire ici sur les formes que doivent suivre les ministres.

Les actes des ministres sont rédigés dans des formes différentes, suivant leur nature.

Les règlements portent le nom d'arrêtés. Ils contiennent le visa des dispositions de loi ou de règlement en vertu desquelles agit le ministre, quelquefois des considérants où les motifs de la mesure sont rappelés, puis un dispositif, à la suite du mot *arrêté*.

Les décisions individuelles ont quelquefois la même forme. Le plus souvent elles sont rédigées sous forme de lettre.

C'est aussi dans la même forme que sont rédigées les instructions générales ou spéciales qui sont adressées aux agents de l'administration pour diriger leur marche. Les instructions générales qui passent de main en main s'appellent circulaires.

Quant aux formes à suivre pour les contrats, les marchés à passer avec les citoyens, elles seront l'objet d'explications développées quand nous traiterons des marchés de travaux publics.

69. En ce qui touche les recours ouverts contre les actes des ministres, il y a lieu ici de faire la distinction qui a déjà été faite pour les actes du chef de l'État.

Si l'acte ne porte pas atteinte à un droit, une réclamation peut être adressée au ministre mieux informé, mais lorsque le ministre maintient sa décision, il n'y a d'autre ressource

qu'une pétition à l'Empereur ou au Sénat, et cette pétition n'aura quelques chances de succès que dans des circonstances très-exceptionnelles.

Si l'acte porte atteinte à un droit, un recours est ouvert devant la juridiction administrative, mais il y a là des distinctions qui ont besoin d'être soigneusement étudiées.

70. A la suite des ministres, il faut placer immédiatement les sous-secrétaires d'État. Cette institution n'est actuellement qu'un souvenir. Depuis 1852, il n'en a pas été créé. A l'époque où les ministres étaient absorbés par les discussions parlementaires, de 1816 à 1851, ils avaient quelquefois fait placer auprès d'eux, avec le titre de sous-secrétaire d'État, des auxiliaires qui, tout en ayant une situation très-élevée, étaient surtout chargés du soin des affaires administratives. Dans certains cas, les sous-secrétaires d'État avaient pris un caractère politique et concouraient avec le ministre à la discussion des actes du gouvernement et des lois devant les Chambres comme à l'expédition des affaires.

§ 3. — DU CONSEIL D'ÉTAT

71. Rôles divers du Conseil d'État.
72. Notions historiques sur le Conseil d'État sous l'ancienne monarchie.
73. Suppression du Conseil d'État en 1790.
74. Du Conseil d'État depuis son rétablissement en l'an VIII, jusqu'à 1852.
75. Organisation actuelle du Conseil d'État. — Personnel du conseil.
76. Sa division en sections.
77. Attributions du conseil en matière administrative.
78. Mode de procéder du Conseil d'État.

71. A côté des agents directs chargés de l'administration au centre de l'empire, se trouvent placés divers conseils.

Le plus important est le Conseil d'État, appelé à préparer

un grand nombre d'actes de l'Empereur et qui donne aux ministres, lorsqu'il est consulté par eux, son avis sur les questions qui se soulèvent dans la pratique des affaires d'administration.

Nous avons déjà signalé brièvement le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration des lois. Nous aurons plus tard à en parler en étudiant la juridiction administrative. Ici il s'agit d'exposer le concours qu'il prête à l'Empereur et aux ministres dans l'exercice de l'action administrative.

72. C'est le lieu de faire connaître l'histoire de l'organisation du Conseil d'État, sauf à réserver, pour le titre consacré à la juridiction administrative, tout ce qui touche ce côté de ses attributions.

Il y a longtemps que le Conseil d'État remplit un rôle important dans la marche des pouvoirs publics.

Il avait même un rôle plus considérable sous l'ancienne monarchie. Il y a eu un temps où les lumières des hommes que le souverain réunissait autour de lui constituaient la principale garantie des intérêts sur lesquels l'autorité publique avait une action. Les empereurs romains avaient leur *consistorium*. Les rois de France ont eu leur Conseil d'État, dont le pouvoir s'est étendu avec celui du roi.

Le Parlement qui s'est établi au treizième siècle, ou plutôt qui a pris à cette époque le caractère d'une institution permanente et sédentaire, était un démembrement du Conseil du roi. Il en était de même de la Chambre des comptes.

A partir de cette époque jusqu'au seizième siècle, le Conseil du roi est surtout occupé des affaires de gouvernement. Toutefois le roi s'était réservé le droit de juger quand il lui plaisait, et il attirait à son Conseil les affaires dans lesquelles la politique ou l'intérêt du Trésor était engagé. Il se ré-

servait aussi le droit de casser, après avoir entendu son Conseil, les décisions des Parlements qui portaient atteinte à son autorité, ou qui se disputaient la connaissance d'une affaire.

Vers la fin du quinzième siècle, cette partie des attributions du Conseil forma le domaine d'une cour souveraine qu'on appela le Grand Conseil. Mais le Conseil qui restait attaché à la personne du roi n'en reprit pas moins, au bout de peu de temps, la connaissance de la plupart des affaires attribuées au Grand Conseil, sauf les questions relatives aux bénéfices.

A dater du seizième siècle, le Conseil du roi est appelé à se prononcer sur la législation, les questions de gouvernement et de finances, et les questions d'administration qui commencent à être l'objet des préoccupations du souverain. De plus, il exerce un contrôle sur les Parlements et il statue sur un grand nombre de contestations particulières, celles où l'administration est engagée.

Aussi le Conseil se divisait nécessairement en plusieurs fractions dont chacune avait des attributions propres et un personnel spécial.

En 1789 on comprenait sous le nom de Conseils du roi quatre assemblées distinctes : le Conseil d'État, — le Conseil des dépêches, — le Conseil royal des finances et du commerce, — le Conseil privé ou des parties.

D'abord le Conseil d'État ou Conseil d'en haut. A cette assemblée étoient soumises les affaires politiques, les questions relatives aux rapports avec les puissances étrangères, les négociations diplomatiques, la paix et la guerre.

Venaient ensuite le Conseil des dépêches, et le Conseil royal des finances et du commerce, que nous rapprochons l'un de l'autre à cause de l'analogie de leurs attributions

Ces deux sections du Conseil du roi s'occupaient à la fois

de la législation, des affaires d'administration et des contestations relatives aux matières de leur ressort, ce que nous appelons aujourd'hui le contentieux administratif.

Ainsi, sous le nom d'arrêts du Conseil, on trouve de véritables lois ou au moins des règlements d'administration publique, des décisions administratives d'intérêt collectif ou individuel, des concessions de travaux publics, et jusqu'à des nominations de fonctionnaires, enfin des actes de juridiction en matière administrative.

Le Conseil des dépêches était appelé à délibérer sur les questions d'administration intérieure et de police. Les réclamations contre les actes des intendants en cette matière y étaient examinées. « Ce Conseil, dit Denizart, connait spécialement de ce qu'on peut appeler le contentieux des provinces. Tout ce qui intéresse la grande administration et la grande police de l'État ainsi que les affaires majeures, regardant des particuliers et liées à la chose publique, sont de son ressort. Des requêtes en cassation, des appels des ordonnances des commissaires départis dans les provinces, peuvent être portés dans ce Conseil dès qu'il est question des grands intérêts dont nous venons de parler[1]. »

Les attributions du Conseil des finances et du commerce, qui avait, pendant quelque temps, formé deux sections distinctes, étaient peut-être plus étendues encore.

Mais, en raison même de la multiplicité des questions qu'il aurait dû résoudre, ce Conseil ne connaissait pas lui-même du contentieux des finances, des difficultés entre le roi et les traitants, les fermiers auxquels était adjugé le recouvrement des impôts. Ce contentieux était jugé par une série de commissions et bureaux qui dépendaient du Conseil des finances,

[1] Collection de décisions nouvelles, édition de 1786.

savoir : la grande direction des finances, qui constituait presque une section spéciale du Conseil, le bureau des domaines et aides, le bureau des gabelles, des cinq grosses fermes, des tailles et autres affaires de finances, enfin le comité des finances pour les affaires contentieuses, établi en 1777, et qui statuait sur les réclamations formées contre les actes ou jugements des intendants pour toutes les matières ressortissant au contrôle général des finances, y compris les affaires financières des communes et celles qui touchaient au service des ponts et chaussées et au service des mines.

Il y avait, en outre, à côté du Conseil d'État, des commissions extraordinaires, composées de membres du Conseil et qui, avaient pour des questions déterminées, par exemple les postes et messageries, l'examen des titres de droits de péage, passage, pontonnage et autres, le droit de prononcer des jugements en dernier ressort. Quelques-unes de ces commissions ne faisaient que préparer des décisions purement administratives, qui étaient ensuite soumises au Conseil des dépêches ou au Conseil des finances.

Quant au Conseil privé ou des parties, il remplissait avant tout des fonctions analogues à celles qui sont exercées aujourd'hui par la cour de cassation. Il réglait les conflits qui s'élevaient entre les différentes juridictions ; il cassait les arrêts des parlements qui lui étaient dénoncés comme contraires aux lois et ordonnances. Il avait le même pouvoir à l'égard des décisions rendues par les commissions extraordinaires instituées pour statuer sur certaines affaires. Il statuait en outre, dans les cas déterminés par divers arrêts du Conseil, sur les appels des ordonnances et jugements rendus par les intendants, par exemple, en matière de loteries et de poudres et salpêtres.

Le personnel des Conseils du roi était organisé dans des conditions qui diffèrent beaucoup de l'organisation actuelle.

Il se composait du chancelier ou du garde des sceaux qui avait la présidence des Conseils, sauf le Conseil d'en haut; en second lieu des secrétaires d'État, qui n'avaient pas tous entrée dans les différents conseil; ensuite, de personnages qui portaient le titre de ministres d'État; c'étaient ceux que le roi appelait à faire partie du Conseil d'en haut.

Puis venaient les conseillers d'État, les uns d'église, d'autres d'épée, la plupart de robe; leur nombre, qui, d'après les réglements, ne devait pas dépasser 32, s'élevait en 1789 à 42; au-dessous des conseillers d'État, les maitres des requêtes, au nombre de 78. Les conseillers d'État délibéraient; les maitres des requêtes faisaient les rapports. Les maitres des requêtes siégeaient à tour de rôle par quartiers. Mais c'était presque exclusivement dans le Conseil des parties et dans les commissions qui dépendaient du Conseil des finances que figuraient les conseillers d'État et les maitres des requêtes. Dans le Conseil des dépêches et dans celui des finances et du commerce, il n'y avait qu'un très-petit nombre de conseillers d'État. Il est vrai que presque toutes les affaires se décidaient là sur le rapport des secrétaires d'État.

Le 9 août 1789, Louis XVI rendit une ordonnance, qui modifiait sensiblement l'organisation de ses Conseils, sans doute en vue de faire respecter cette institution par l'Assemblée constituante. Il réunit au Conseil d'État, proprement dit, le Conseil des dépêches et celui des finances et du commerce, et, en maintenant le comité contentieux des finances, il institua un comité semblable pour statuer sur les demandes et affaires contentieuses qui précédemment étaient examinées au Conseil des dépêches.

73. Mais l'Assemblée constituante ne tarda pas à faire disparaître le Conseil d'État.

D'abord le Conseil des parties fut remplacé par le tribunal de cassation, en vertu de l'article 30 de la loi des 27 novembre-1er décembre 1790.

Puis la loi des 27 avril-25 mai 1791 supprima les conseillers d'État et les maîtres des requêtes et donna le titre de Conseil d'État au Conseil des ministres. « Il y aura, dit l'article 15 de cette loi, un Conseil d'État composé du roi et des ministres. »

Mais un état de choses qui enlevait ainsi au gouvernement des auxiliaires d'autant plus nécessaires que toute l'administration était renouvelée dans son personnel et dans ses attributions, ne pouvait subsister dans une organisation régulière.

La constitution de l'an III avait été jusqu'à défendre aux ministres de se réunir en conseil.

74. La constitution du 22 frimaire an VIII rétablit au contraire le Conseil d'État. Elle le chargeait de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèveraient en matière d'administration.

L'arrêté consulaire du 5 nivôse an VIII, le décret du 11 juin 1806, étendirent les attributions du Conseil.

Sous l'impulsion puissante de l'Empereur Napoléon Ier, qui voulait reviser toute la législation, réorganiser tous les services publics, remettre l'ordre dans l'administration des départements et des communes où les troubles révolutionnaires avaient introduit tant de désordres, le Conseil d'État de cette époque accomplit d'immenses travaux.

Faire la loi, en donner l'interprétation, diriger la marche des services publics par les règlements d'administration pu-

blique, la contrôler par l'examen des affaires de toute nature ; exercer la juridiction suprême en matière de contentieux administratif, tel fut son rôle.

Il était si bien associé à la gloire de l'Empereur que, à la Restauration, il tomba en disgrâce. On crut d'abord pouvoir se passer de lui, puis on le réorganisa à la façon des conseils de l'ancienne monarchie ; puis enfin on le rétablit à peu près tel qu'il était auparavant. Mais il ne fut plus consulté que rarement sur les projets de loi, et il dut se renfermer dans son rôle de contrôleur de l'administration centrale, départementale, communale, et de tribunal administratif.

Le Gouvernement de juillet eut plus de confiance dans le Conseil d'État, et il recourut plus fréquemment à ses lumières pour l'élaboration des lois qui touchaient aux matières administratives. Néanmoins, la loi du 19 juillet 1845 n'obligeait pas à consulter le Conseil d'État pour la préparation des lois ; elle n'exigeait son concours que pour la préparation des règlements d'administration publique.

La constitution républicaine de 1848 amena un système complétement différent.

Le Conseil d'État avait été, depuis l'an VIII, le conseil du gouvernement. Il devint alors le conseil de l'Assemblée nationale en même temps qu'il fut celui du gouvernement, et, de plus, il fut chargé par l'Assemblée de contrôler le gouvernement.

Ce n'était plus le chef de l'État qui nommait ses membres, du moins ceux qui portaient le titre de conseillers, les seuls qui eussent toujours voix délibérative ; c'était l'Assemblée nationale qui les nommait.

Le Conseil d'État devait alors, d'après la loi du 3 mars 1849, être consulté par le pouvoir exécutif sur toutes les lois

qu'il proposait à la Chambre, sauf les lois de finances et sauf le cas d'urgence. De son côté, la Chambre pouvait lui renvoyer les projets émanés de l'initiative parlementaire.

Il devait être chargé de la rédaction de tous les règlements d'administration publique et même la Chambre pouvait lui déléguer directement à lui seul le pouvoir de faire des règlements d'administration publique.

Certains actes du ressort du pouvoir exécutif ne pouvaient être faits sans son avis favorable ; par exemple, la révocation des maires élus par les conseils municipaux.

De plus, en matière contentieuse, il cessait de préparer des décisions pour le chef de l'État, il rendait lui-même ces décisions. Une section du conseil était spécialement chargée de ces fonctions.

Depuis 1852, nous sommes revenus au système de la Constitution de l'an VIII.

Voyons quelle est l'organisation du Conseil d'État sous le régime actuel, quelles sont ses attributions et quel est son mode de procéder.

75. C'est un décret du 25 janvier 1852, complété par un règlement du 30 du même mois, qui a organisé le Conseil d'État. Divers actes postérieurs et isolés ont apporté à cette organisation des modifications de détail.

Le Conseil d'État se compose : d'un ministre président, d'un vice-président, de cinq présidents de section, de conseillers d'État, de maîtres des requêtes et d'auditeurs. Tel est son personnel normal. En outre, l'Empereur préside le conseil quand il le juge convenable ; les princes français y ont entrée à partir de l'âge de dix-huit ans ; les ministres y ont séance et voix délibérative

Il y a trois catégories de conseillers d'État : d'abord les con-

seillers d'État en service ordinaire; leur nombre, y compris le vice-président et les présidents de section, ne peut dépasser 50.

Puis les conseillers d'État en service ordinaire hors sections, dont le nombre ne doit pas dépasser 20. Ce sont des fonctionnaires d'un rang élevé, des secrétaires généraux de ministères, des directeurs généraux, le procureur général près la Cour impériale de Paris, qui ne participent pas aux travaux quotidiens du conseil dans les sections entre lesquelles il est divisé, mais qui sont appelés à participer aux délibérations de l'Assemblée générale, à laquelle sont soumises les affaires les plus importantes, notamment les lois et les règlements d'administration publique.

Le titre de conseiller d'État en service extraordinaire peut être donné aux anciens conseillers d'État qui ne participent plus désormais aux travaux du conseil, excepté en cas de convocation spéciale. Ce titre peut également être conféré aux anciens maîtres des requêtes de première classe qui sont restés dix ans dans cette situation.

Au-dessous des conseillers d'État, sont placés les maîtres des requêtes au nombre de 40. Ils sont spécialement chargés de faire des rapports. Ils n'ont voix délibérative que lorsqu'ils font un rapport; dans les autres occasions, ils ont seulement voix consultative.

Après les maîtres des requêtes, des auditeurs au nombre de 80. Leur position est une sorte de stage. Depuis un décret du 7 septembre 1863, ils ne peuvent la conserver plus de cinq ans. Des places dans l'administration et dans la magistrature leur sont réservées.

Il y a des maîtres des requêtes et des auditeurs en service extraordinaire, mais ce n'est qu'un titre honorifique.

Un secrétaire général ayant rang de maître des requêtes, d'après le décret organique, tient la plume à l'assemblée générale, délivre les expéditions et dirige les bureaux. Le secrétaire général actuel a reçu personnellement le titre et le rang de conseiller d'État.

Tous les membres du conseil sont nommés et peuvent être révoqués par l'Empereur. Il n'y a pas de conditions de nomination pour les conseillers d'État, ni pour les maîtres des requêtes. Les auditeurs doivent être âgés d'au moins vingt ans et subir un examen (art. 3 du décret du 25 novembre 1853).

76. Pour l'examen des affaires, le conseil se divise en sections. Le nombre de ces sections et la répartition des affaires entre elles a fréquemment varié depuis l'an VIII. Depuis 1852, le nombre n'a pas varié; mais la répartition des affaires a été plusieurs fois modifiée.

Il y a actuellement six sections : 1° la section de législation, justice et affaires étrangères, correspondant au ministère de la justice et au ministère des affaires étrangères, 2° la section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes; elle correspond aux ministères de l'intérieur et de l'instruction publique et au ministère de la justice pour le service des cultes; 3° la section des travaux publics, de l'agriculture, du commerce et des beaux-arts, qui correspond au ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics et au ministère de la maison de l'Empereur et des beaux-arts; 4° la section de la guerre, de la marine, des colonies et de l'Algérie; 5° la section des finances, qui correspond non-seulement au ministère des finances, mais aussi au ministère d'État.

Il y a enfin la section du contentieux, qui s'occupe exclusivement du contentieux administratif auquel donnent lieu

tous les services publics et qui, à ce point de vue, correspond à tous les ministères. Nous en parlerons plus tard.

Les membres du conseil sont répartis entre les diverses sections, sous la présidence du vice-président ou d'un président de section. Le ministre présidant le Conseil d'État peut présider toutes les sections, sauf la section du contentieux.

77. Nous avons vu les attributions du conseil relativement à la préparation des lois. Il est inutile d'y revenir. Seulement il est bon d'indiquer que, malgré son titre, la section de législation n'est pas seule chargée de préparer les lois. Chacune des sections examine les projets de loi proposés par les ministères auxquels elle correspond. La section de législation peut seulement, si le président du conseil le juge convenable, être réunie à une autre section, pour l'étude des projets de loi, et cette réunion a lieu ordinairement quand les projets se rattachent à la législation civile ou criminelle.

Les attributions du conseil en matière administrative se divisent en plusieurs catégories.

Le décret organique du 25 janvier 1852 n'en donne pas l'énumération générale. Il n'en indique qu'un certain nombre et renvoie pour le reste aux lois et règlements spéciaux.

Il faut d'abord distinguer deux cas d'intervention du conseil. Tantôt cette intervention est exigée par la législation et si, dans ce cas, l'avis du conseil n'était pas demandé, la décision prise serait irrégulière. Tantôt le conseil est appelé à donner son avis sur des questions qui auraient pu ne pas lui être soumises, mais que les ministres l'appellent à examiner. Au surplus, alors même que l'administration est obligée de prendre l'avis du Conseil d'État, elle n'est jamais obligée de le suivre dans l'organisation actuelle.

Les objets auxquels le Conseil d'État est appelé à toucher sont très-multipliés. Nous ne pouvons que donner à cet égard de brèves indications.

D'abord, le conseil est chargé de rédiger les règlements d'administration publique; nous nous sommes expliqué à cet égard, en traitant des attributions de l'Empereur.

En ce qui touche les agents de l'administration, le Conseil d'État a des attributions particulières. En premier lieu, il est appelé à préparer les décrets qui statuent sur les demandes tendant à obtenir l'autorisation de poursuivre les agents du gouvernement devant l'autorité judiciaire. Nous avons déjà dit que les agents du gouvernement ne peuvent être traduits devant les tribunaux civils ou criminels sans l'autorisation du gouvernement. C'est une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs. Nous reviendrons sur cette règle.

De plus, le conseil exerce une sorte de juridiction disciplinaire sur les fonctionnaires publics dont la conduite est soumise à son appréciation, en vertu de l'article 1er (§ 3) du décret du 25 janvier 1852. L'exercice de cette juridiction disciplinaire, que le décret de 1852 qualifie de haute police administrative, est fort rare.

En ce qui concerne les services publics, il n'y en a presque pas où le Conseil d'État n'intervienne.

Il est associé à la surveillance du gouvernement sur les actes de différente nature qu'entraîne la pratique des cultes, soit au point de vue du ministère spirituel, soit au point de vue de l'administration temporelle.

Il est consulté sur la création des établissements publics ou d'utilité publique. Il participe au contrôle qu'exerce le chef de l'État sur l'administration de ces établissements et sur celle des départements et des communes.

Il est appelé à préparer un grand nombre d'actes qui concernent le service des travaux publics : l'autorisation de tous les travaux : routes, ponts, canaux, amélioration de rivières, les concessions de chemins de fer, de mines, de desséchement de marais.

Les services financiers réclament aussi son concours. Il suffit d'indiquer que toutes les pensions accordées aux fonctionnaires civils, aux militaires de l'armée de terre et aux marins sont revisées en Conseil d'État.

Enfin le Conseil statue en dernier ressort sur la validité des prises maritimes faites en temps de guerre.

On voit, par cette rapide indication, que nous laissons à dessein incomplète, quelle est l'étendue des attributions du Conseil d'État. On ne sera pas étonné que, d'après les comptes rendus de ses travaux qui ont été présentés à l'Empereur en 1862 et en 1868, le Conseil ait examiné, de 1852 à 1861, 149,965 affaires administratives, et, de 1861 à 1866, 88,888 affaires de la même nature[1].

78. Le mode de procéder du Conseil est déterminé par le décret du 30 janvier 1852. On peut renvoyer à ce règlement pour ce qui concerne la répartition des affaires entre les membres de cette assemblée, et pour la tenue des séances. C'est une question qui n'intéresse que les membres du Conseil.

Ce qu'il est utile de signaler, c'est que le Conseil délibère dans trois formes différentes : en section, en sections réunies, en assemblée générale.

Toutes les affaires ne sont pas examinées par l'assemblée générale. Il y en a un grand nombre qui ne sont étudiées que par la section correspondant au ministère d'où provient l'af-

[1] Les rapports du ministre présidant le Conseil d'État, qui exposent les travaux du conseil, en résumant les nombreux tableaux dont se composent les comptes rendus, ont été insérés au *Moniteur universel* du 30 mars 1862 et du 11 septembre 1868.

faire. D'autres le sont par deux ou plusieurs sections réunies. Mais l'assemblée générale n'est jamais saisie directement. Elle n'examine les affaires qu'après l'étude préalable d'une ou de plusieurs sections.

Le règlement du Conseil détermine quelles sont les affaires qui doivent être portées à l'assemblée générale. Les autres ne sont examinées qu'en section, à moins que le président de la section, soit d'office, soit sur la demande de la section, soit enfin pour se conformer au désir du ministre qui consulte le Conseil, ne les renvoie à l'assemblée générale.

Quant aux réunions de sections, c'est au ministre présidant le Conseil d'État qu'il appartient exclusivement d'apprécier s'il y a lieu de les ordonner.

Les dispositions du décret du 30 janvier 1852, relatives à la répartition des affaires entre l'assemblée générale et les sections du Conseil, ont été légèrement modifiées par un décret du 7 septembre 1864.

Il y a là une règle qui constitue une garantie non-seulement pour le gouvernement, mais aussi pour les citoyens. Si une affaire qui, d'après la loi ou d'après le règlement du Conseil d'État, doit être examinée par l'assemblée générale du Conseil d'État, ne l'avait été que par une des sections, l'acte serait irrégulier et les citoyens intéressés pourraient en demander l'annulation. On peut citer dans ce sens deux arrêts du Conseil d'État en date du 23 février 1861 (*Dubuc*) et du 13 mars 1867 (*Syndicat de Belleperche*).

§ 4. — DES CONSEILS SPÉCIAUX PLACÉS AUPRÈS DES MINISTRES

79. Constitution et caractère propre des conseils permanents.
80. Commissions instituées pour l'étude de certaines questions.
81. Renvoi pour l'étude des conseils placés auprès du ministre des travaux publics.

79. Nous avons dit que les ministres peuvent appeler le Conseil d'État à délibérer sur les questions qu'ils jugent à propos de lui soumettre. Mais c'est presque exclusivement sur des questions de droit que le Conseil d'État est ainsi consulté. Les ministres ont besoin d'avoir auprès d'eux des assemblées d'hommes spéciaux pour les aider à résoudre les questions techniques. C'est ainsi qu'auprès du ministre des travaux publics, siégent les conseils généraux des ponts et chaussées et des mines, auprès du ministre de la guerre, les comités de l'infanterie, de la cavalerie, du génie, de l'artillerie, de l'état-major, etc., auprès du ministre de la marine, le conseil d'amirauté.

Faire ici la nomenclature de ces conseils, comités ou commissions serait sans intérêt. On la trouve dans l'*Almanach impérial*. Ce qu'il y a lieu de relever au point de vue des règles constitutives de ces assemblées, c'est que presque toujours elles sont formées en vertu de règlements, quelquefois même de lois, qui déterminent les conditions dans lesquelles leurs membres sont nommés. Le plus souvent, la nomination appartient au chef de l'État. Les mêmes actes indiquent les cas dans lesquels le ministre est tenu de prendre l'avis de ces conseils. Mais il y a très-peu de cas dans lesquels il soit obligé de s'y conformer.

80. Indépendamment de ces conseils permanents, les ministres créent fréquemment, pour s'éclairer sur des mesures

nouvelles, des commissions temporaires. Les membres de ces commissions sont nommés tantôt par le chef de l'État, tantôt par le ministre.

81. Quand nous aborderons l'étude des autorités spécialement préposées à l'exécution des travaux des ponts et chaussées, nous exposerons avec détails l'organisation et le rôle des conseils institués auprès du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.

CHAPITRE II

ADMINISTRATION LOCALE

§ 1. — DES PRÉFETS ET DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

82 Notions historiques sur les agents qui, avant 1789, représentaient le pouvoir central dans les circonscriptions analogues au département.
83 Organisation des administrations de département, de 1789 à l'an VIII.
84. Organisation actuelle des préfectures.
85 Attributions du préfet comme délégué du pouvoir central — Esprit de la législation depuis l'an VIII sur l'étendue de ses attributions
86 Fonctions d'intermédiaire entre l'autorité centrale et les citoyens
87. Droit de nomination pour un certain nombre de fonctionnaires.
88. Droit de contrôle sur les actes des autorités subordonnées.
89. Ses fonctions comme représentant de l'État.
90. Son pouvoir de commandement à l'égard des citoyens
91. Du pouvoir réglementaire attribué aux préfets
92 Du droit d'élever le conflit d'attribution devant l'autorité judiciaire. — Renvoi.
93. Des formes que doivent suivre les préfets dans l'exercice de leurs attributions.
94 Des recours ouverts contre les actes des préfets.
95. Des secrétaires généraux de préfecture. — Leurs fonctions
96. Des conseils de préfecture. — Leurs attributions comme conseil du préfet.

82. Pour la plupart des services publics, les intérêts de l'État sont représentés par les préfets dans le département, la plus étendue des circonscriptions territoriales de l'empire.

Il est de l'essence de la centralisation que le pouvoir central ait des représentants dans les diverses fractions du territoire, pour faire exécuter les mesures qu'il prend dans l'intérêt de la société.

Aussi, à mesure que l'autorité royale a ressaisi les fragments du pouvoir que la féodalité avait émietté, elle a institué des agents dans les provinces. C'étaient d'abord des agents

militaires, puis des représentants politiques, des agents judiciaires, enfin des agents administratifs.

Nous nommons les agents administratifs en dernier lieu. Ce n'est pas qu'ils aient tous été les derniers installés. Il y a une catégorie d'agents administratifs dont on a besoin dès les premiers jours d'une organisation sociale : ce sont les agents préposés à la perception de l'impôt. Les élus et les généraux des finances chargés du recouvrement des *aides* existaient depuis le quatorzième siècle, et les élus, malgré leur nom, n'avaient pas tardé à devenir des officiers du roi.

Mais ce qui manquait à cette époque, c'étaient les agents chargés de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs des citoyens, par exemple au besoin de la circulation publique, l'un des plus impérieux

Au seizième siècle, les trésoriers généraux de France, institués pour l'administration du domaine du roi et le recouvrement des impôts, furent chargés de veiller à la réparation et à l'entretien des chemins, chacun dans le ressort de sa circonscription financière, qu'on appelait généralité. Mais le système de la vénalité des offices ne permettait pas à l'autorité centrale d'avoir une grande action sur ses délégués. D'autre part, vers la même époque, le gouvernement avait repris une tradition de Charlemagne Il faisait faire par des maîtres des requêtes, membres du Conseil d'État, des tournées d'inspection, des chevauchées, pour veiller de près à l'exécution des ordonnances, redresser les abus sur place et rendre compte au souverain. Les abus étaient nombreux, variés, et la mission des délégués du roi s'étendait à tous ceux qui se commettaient dans l'administration de la justice, dans la répartition de l'impôt ; ils avaient à empêcher « l'oppression des faibles par la violence, crédit et autorité des plus grands. »

Dès le commencement du dix-septième siècle, ces envoyés du prince furent institués d'une manière permanente dans quelques généralités, et vers 1635, sous Richelieu, on trouvait dans chaque généralité un intendant de justice, police et finances, commissaire départi pour l'exécution des ordres du roi.

L'espèce de contrôle que les intendants exerçaient sur la justice, le pouvoir qui leur était donné de prononcer eux-mêmes sur certains cas, avaient soulevé contre eux les Parlements. Richelieu n'avait tenu aucun compte de ces réclamations. Pendant les troubles de la Fronde, Mazarin fut obligé d'y céder. Il supprima les intendants en 1648, sauf dans quelques provinces Mais ces agents ne tardèrent pas à être rétablis, et bientôt ils furent les auxiliaires les plus actifs de Colbert dans toutes les mesures qu'il prit pour le développement du commerce, de l'industrie et des voies de communication.

Leur pouvoir ne fit que grandir pendant le dix-huitième siècle. A l'action administrative ils joignaient la juridiction en beaucoup de matières, par exemple le contentieux des nouveaux impôts créés sous Louis XIV et Lous XV, le contentieux du recrutement militaire, des travaux publics, de la voirie même, du moins pour une partie

Toutefois, ils n'exerçaient pas la même autorité dans les pays d'États que dans les pays d'élections. Les pays d'États, comme la Bretagne, le Languedoc, la Bourgogne, qui avaient conservé le droit de voter et de recueillir les impôts et d'en appliquer une partie à leurs dépenses d'intérêt local, après le prélèvement fait au profit du roi pour les dépenses d'intérêt général, avaient aussi des intendants. Mais les représentants du roi n'avaient là qu'un pouvoir d'inspection, de contrôle,

d'impulsion et de juridiction. Ils n'avaient pas à administrer comme ils le faisaient dans les pays d'élections. Les États décidaient de l'emploi des fonds et une commission de quelques membres était déléguée pour surveiller l'exécution des mesures adoptées pendant l'intervalle des sessions[1].

A la veille de la révolution de 1789, le pouvoir des intendants fut très-sensiblement restreint, même dans les généralités des pays d'élections. A la suite d'heureuses expériences, faites depuis 1778 et 1779 dans les généralités de Bourges et de Montauban, un édit de 1787 avait institué dans 22 généralités des assemblées provinciales organisées à peu près comme les États du Languedoc.

83. L'Assemblée constituante s'inspira de ces essais dans l'organisation des administrations de département, nouvelle circonscription territoriale qui se substituait aux provinces et aux généralités. Elle alla même beaucoup plus loin. Elle confia à des assemblées électives l'administration des intérêts généraux aussi bien que celle des intérêts locaux, et elle ne laissa subsister auprès de ces assemblées aucun représentant du pouvoir central.

Elle ne supprimait pas pour cela la centralisation, comme on l'a dit quelquefois. Seulement elle l'organisait d'une façon peu pratique.

Les administrations départementales créées par l'Assemblée constituante se composaient : 1° d'un Conseil de département, qui comptait trente-six membres et se réunissait chaque année en session ordinaire pendant un mois ; 2° d'un Directoire formé de huit membres, élus par le Conseil, restant en activité

[1] Plusieurs ouvrages récents ont mis en relief la situation des intendants sous l'ancien régime ; nous pouvons citer notamment le livre de M. Rodolphe Dareste sur la *Justice administrative en France*, et ceux de M. Boyer de Sainte-Suzanne sur les *Intendants de la généralité d'Amiens*, et sur le *personnel administratif de l'ancien régime*.

toute l'année pour l'expédition des affaires; 3° d'un procureur général syndic, élu directement par les citoyens, qui avait voix consultative dans toutes les affaires et qui était chargé de les suivre. C'était le bras du Directoire.

La loi des 22 décembre 1789-janvier 1790 distinguait entre les mesures d'intérêt général et les mesures d'intérêt local. Pour les premières, elle plaçait les assemblées de département sous l'autorité soit de l'Assemblée législative, soit du roi : de l'Assemblée législative pour la répartition des impôts et le payement des dépenses publiques, du roi, pour les objets qui intéressaient le régime de l'administration générale du royaume. Leurs décisions sur ces matières, qui ont été mieux définies dans l'instruction législative des 12-20 août 1790, n'étaient exécutoires qu'après l'approbation du roi. Cette approbation n'était nécessaire pour les affaires d'intérêt local que lorsqu'il s'agissait de mesures nouvelles et de travaux extraordinaires.

Mais quelle action pouvait avoir l'autorité centrale sur des autorités qui devaient leur mandat à l'élection, sur des assemblées dont elle ne pouvait suspendre les membres en cas de désobéissance persévérante que sauf l'approbation du Corps législatif? Une action de contrôle et de redressement. Pas davantage.

En l'an III, on avait essayé de corriger ce système et de simplifier le mécanisme établi par l'Assemblée constituante. La constitution du 5 fructidor an III établissait une administration composée de cinq membres élus par les citoyens, et elle plaçait, à côté de ce corps électif, un commissaire nommé par le Directoire exécutif. Mais cet agent du pouvoir central n'était encore chargé que de requérir et de surveiller l'application des lois Le Directoire exécutif avait le droit d'annuler

les actes des administrations de département, de suspendre ces assemblées et de destituer individuellement leurs membres.

84. En l'an VIII fut établi le régime sous lequel nous vivons aujourd'hui, du moins au point de vue de l'administration des intérêts généraux dans le département.

Cette administration est confiée, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII, à un agent nommé par l'État, le préfet, auprès duquel sont institués deux conseils, le Conseil de préfecture et le Conseil général. Le Conseil de préfecture, composé de membres nommés par le chef de l'État, est appelé à donner son avis au préfet sur certaines affaires indiquées par les lois et règlements; il remplit en outre, et c'est son rôle principal, les fonctions de juridiction administrative. Le Conseil général, élu par les citoyens depuis 1833, comme il l'était de 1790 à l'an VIII, remplit certaines fonctions relatives aux intérêts généraux de l'État, par exemple la répartition de plusieurs impôts directs, et peut exprimer des vœux sur les besoins des différents services publics dans le département. Sa fonction essentielle, c'est la gestion des intérêts locaux du département, considéré comme personne civile distincte de l'État. Aussi n'exposerons-nous l'organisation et les attributions du Conseil général qu'au moment où nous arriverons à l'administration des intérêts locaux. C'est aussi à ce moment que nous traiterons des fonctions du préfet comme représentant du département; car le préfet représente à la fois l'État et le département, et dans ce dernier cas il est le collaborateur et le bras du Conseil général.

Le préfet, représentant du gouvernement dans le département, chargé de gérer les intérêts généraux du pays dans cette circonscription, est nommé par l'Empereur, sur la proposition du ministre de l'intérieur.

En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par le secrétaire général de la préfecture ou par un conseiller de préfecture, à qui il peut déléguer ses pouvoirs. A défaut de délégation, il est remplacé par le plus ancien conseiller de préfecture. Il en est de même en cas de décès. (Ordonnance royale du 29 mars 1821.)

85. Indiquer en détail les attributions du préfet serait se condamner à une longue et fastidieuse énumération. Il faut donc se borner à les caractériser.

Un point qu'il est important de mettre tout d'abord en relief, c'est que l'étendue de ces attributions est actuellement considérable et qu'il s'est produit à ce sujet, depuis l'an VIII, un double courant en sens contraire

Au moment où les préfets ont été institués, en l'an VIII, ils devaient naturellement hériter des pouvoirs des administrations de département organisées en 1790 et réorganisées en l'an III, et par conséquent statuer eux-mêmes sur toutes les affaires que ces assemblées avaient été chargées de régler sous le contrôle et sauf l'approbation du pouvoir central. Mais il y avait un tel désordre dans les administrations départementales que le Premier consul crut devoir ne laisser aux préfets que le soin d'instruire et de préparer les affaires dont la solution fut réservée à l'administration centrale, et l'administration centrale elle-même ne dut prendre la plupart des décisions qu'après l'avis du Conseil d'État.

A partir de la Restauration, ce travail de concentration a cessé. La réaction en sens contraire a commencé. Il serait facile de citer des lois, des ordonnances qui, dès cette époque, ont donné aux préfets plus de pouvoir. La même tendance s'est maintenue sous le gouvernement de Juillet. On en voit des preuves dans la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration

municipale. Néanmoins ce système n'était suivi qu'avec ménagement, lorsqu'est survenu le décret du 25 mars 1852.

Ce décret, dont nous avons déjà signalé le caractère, a étendu très-sensiblement le pouvoir des préfets en leur donnant le droit de nommer un assez grand nombre de fonctionnaires et de statuer sur beaucoup d'affaires qui jusque-là devaient être soumises au chef de l'État ou aux différents ministres. Un décret du 13 avril 1861, plusieurs décrets rendus en 1862 et 1864, et la loi du 24 juillet 1867 sur les Conseils municipaux, ont encore ajouté à ces pouvoirs propres des préfets.

La nomenclature des affaires sur lesquelles les préfets ont le droit de statuer en vertu des décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 se trouve contenue dans de longs tableaux annexés à ces décrets. C'est à la nomenclature de 1861 qu'il est préférable de se reporter, sauf à tenir compte des changements apportés à ces tableaux par la législation postérieure.

Nous avons déjà dit que ces décrets ont été qualifiés à tort décrets de décentralisation, parce que le préfet, dont les pouvoirs sont augmentés, est un agent du pouvoir central et parce que le ministre a toujours le droit, en vertu de l'article 6 du décret du 25 mars 1852, d'annuler, soit d'office, soit sur la demande des parties, les actes des préfets.

Ce nouveau système a des avantages en ce que les affaires peuvent être plus rapidement expédiées. Mais on a souvent fait remarquer que les citoyens avaient perdu les garanties sérieuses que leur donnaient les lumières et l'impartialité des agents et des conseils de l'administration centrale.

Le préfet est dans le département le représentant de l'Empereur; par conséquent il est le chef de tous les services publics, à l'exception de ceux qui ont été expressément mis en

dehors de ses attributions, et il correspond avec tous les ministres, chacun pour le service qu'il dirige.

86. En premier lieu il est l'intermédiaire entre l'autorité centrale, les autorités placées au-dessous de lui et les citoyens. Ainsi il reçoit de l'autorité supérieure les instructions pour l'exécution des lois et règlements et pour le maintien de la sécurité publique; il veille à ce qu'elles soient exécutées par les autorités placées au-dessous de lui. Il a la même mission pour l'exécution des décisions individuelles concernant les citoyens. D'autre part, il transmet à l'autorité supérieure les affaires qu'elle doit apprécier et dont il a préparé l'instruction.

87. Le préfet nomme un assez grand nombre de fonctionnaires et d'employés, non-seulement les employés des bureaux de la préfecture, mais certains agents des différents services publics, notamment du service des ponts et chaussées : employés secondaires, cantonniers, gardes de la navigation, éclusiers, etc.

88. Il exerce un contrôle sur les actes des autorités inférieures et a le droit de réformer leurs actes.

Il contrôle aussi les actes des administrations municipales et supplée à leur action en cas de négligence.

89. En qualité de représentant de l'État, il fait certains actes de gestion des intérêts généraux, par exemple, il passe des marchés pour l'exécution des travaux publics. En la même qualité, il ordonnance les dépenses publiques au moyen des crédits que le ministre compétent a mis à sa disposition. Enfin il représente l'État en justice, soit devant les tribunaux civils, soit devant la juridiction administrative locale.

90. Il a un pouvoir de commandement à l'égard des citoyens, pour l'exécution des lois, pour l'application des servitudes que la législation impose. En cette qualité, il exige.

il défend ou il autorise selon les cas. Ainsi il rend exécutoires les rôles des contributions directes. Il désigne les terrains dans lesquels les entrepreneurs de travaux publics peuvent extraire des matériaux. Il accorde les autorisations nécessaires pour établir des barrages dans le lit des cours d'eau non navigables en vue de former des chutes d'eau pour les usines ou des prises d'eau pour l'irrigation.

Son pouvoir de commandement s'exerce soit par des décisions individuelles, soit par des décisions collectives, soit même par des règlements.

91. Nous avons déjà indiqué, en traitant du pouvoir réglementaire des ministres, qu'un certain nombre de lois ont délégué le pouvoir réglementaire aux préfets tantôt en subordonnant l'exercice de ce pouvoir à l'approbation de l'autorité centrale, tantôt sans exiger cette approbation.

Puis il est passé en jurisprudence que les préfets peuvent faire des règlements pour assurer l'ordre dans les matières dont le soin leur a été spécialement confié, spécialement les matières indiquées dans l'article 2 de la section III de la loi des 22 décembre 1789 - janvier 1790

Ainsi ils sont chargés par cet article de veiller à la conservation des propriétés publiques, à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes, au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique. En se fondant sur ce texte, les préfets ont souvent fait des règlements pour protéger contre les détériorations les routes, les chemins de halage bordant les rivières, les canaux de navigation et les ouvrages qui en dépendent. La légalité de ces règlements n'a pas été contestée. Ils peuvent encore prendre des arrêtés pour le maintien de la sûreté générale.

Mais la Cour de cassation n'admet pas que les préfets puis-

sent faire des règlements sur les matières qui rentrent dans le domaine de la police municipale, tel qu'il est défini par l'article 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790. Elle n'admet pas que les préfets puissent se substituer aux maires, même en faisant des règlements applicables à l'ensemble des communes du département.

En un mot, le pouvoir réglementaire des préfets ne peut s'exercer qu'en vertu d'une délégation de la loi ou d'un règlement et en respectant le pouvoir attribué aux administrations municipales.

92. Enfin, les préfets sont chargés de veiller au maintien du principe de la séparation des pouvoirs entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Ils ont le droit, dans le cas où un litige qui leur paraît rentrer dans la compétence de l'autorité administrative est soumis à l'autorité judiciaire, d'adresser au tribunal un mémoire pour lui demander de se dessaisir, et si le tribunal refuse de se reconnaître incompétent, ils peuvent suspendre son action en élevant le conflit d'attribution sur lequel il est ensuite prononcé par le chef de l'État.

Les indications que nous venons de donner permettent de se faire une idée générale de l'immense étendue des attributions des préfets.

Il y a, pour le département de la Seine, un régime spécial en ce qui touche l'organisation et les attributions du préfet. Nous l'étudierons plus tard.

93. La législation a fixé pour la plupart des cas les formalités que doivent suivre les préfets dans l'exercice de leur pouvoir.

Dans certains cas, ils sont obligés de statuer en conseil de préfecture, c'est-à-dire de siéger avec le Conseil de préfecture pour entendre son avis.

Dans d'autres cas ils ont à prendre l'avis du Conseil de préfecture, sans être obligés de siéger avec les membres de ce conseil.

Le décret du 25 mars 1852 leur impose l'obligation de prendre l'avis de divers chefs de service, soit pour nommer des agents de l'administration, soit pour statuer sur certaines affaires.

Les actes d'autorité qui émanent des préfets sont rédigés en forme d'arrêté.

94. Les distinctions que nous avons faites, pour les recours contre les actes du chef de l'État et des ministres, se reproduisent nécessairement ici. Aux droits lésés un recours est ouvert devant la juridiction administrative.

Si l'acte n'a lésé que les intérêts, la réclamation doit être adressée au ministre compétent.

95. A côté du préfet est placé le secrétaire général de la préfecture. Ce n'est pas un simple agent auxiliaire. Il a des pouvoirs propres qui lui sont attribués par la législation, et de plus, en cas d'absence du préfet, il peut être délégué pour exercer complétement ses pouvoirs.

Les secrétaires généraux de préfecture n'ont un caractère officiel que depuis la loi du 28 pluviôse an VIII Cette loi ne leur attribuait, du reste, que le soin de garder les papiers et de signer les expéditions. Mais leur rôle s'est bientôt étendu par la force des choses, ainsi que l'explique le ministre de l'intérieur dans un rapport à l'Empereur, en date du 2 novembre 1865, sur la réorganisation des secrétaires généraux « L'expérience a montré, dit-il, qu'il était nécessaire de placer auprès du préfet un fonctionnaire étroitement associé à son administration, surveillant le travail de ses bureaux, traitant sous sa direction les questions d'un intérêt secondaire et ayant

assez d'autorité pour le suppléer d'une manière efficace en cas d'absence ou d'empêchement. »

De plus, la loi du 21 juin 1865 sur les conseils de préfecture, confirmant les dispositions du décret du 30 décembre 1862, leur confie les fonctions du ministère public près de cette juridiction.

L'organisation des secrétariats généraux a varié beaucoup. D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, il y avait un secrétaire général par département.

En 1817, des raisons d'économie avaient fait supprimer tous les secrétaires généraux, sauf celui de la préfecture de la Seine, et leurs fonctions avaient été confiées à un des membres du conseil de préfecture. Rétablis en 1820, ils ont été supprimés en 1832, sauf dans six départements. En 1848, le secrétaire général de la préfecture de la Seine avait seul été maintenu. Divers décrets rendus en 1853, 1854 et 1858 les avaient rétablis dans vingt-quatre départements. Ils ont été rétablis dans tous les départements, en vertu de la loi du 21 juin 1865.

96. Nous avons dit qu'à côté du préfet était placé le Conseil de préfecture En les considérant au point de vue de leurs attributions consultatives, les Conseils de préfecture n'ont rien d'analogue dans le régime antérieur à 1789, ni même dans le régime des agences collectives qui a subsisté de 1789 à l'an VIII.

Leur fonction principale est l'exercice de la juridiction administrative, et c'est en vue de ce rôle que leur organisation a été combinée ; aussi, nous croyons devoir réserver l'exposé de leur organisation pour le moment où nous traiterons du contentieux administratif.

La loi du 28 pluviôse an VIII ne contient aucune indica-

tion sur les attributions consultatives du Conseil de préfecture : c'est par une série de dispositions successives de lois et règlements que le conseil de préfecture s'est trouvé appelé à donner son avis aux préfets.

Le concours du Conseil de préfecture a été imposé aux préfets dans des affaires de nature diverse, qui concernent soit les contributions directes, soit l'administration départementale et communale, soit le domaine national, soit le recrutement de l'armée, soit la culture du tabac, soit les travaux publics, soit les ateliers insalubres. Ainsi, d'après l'ordonnance royale du 10 mai 1829, quand il s'agit de faire, par voie d'adjudication, un marché de travaux publics , epréfet, assisté du Conseil de préfecture, procède à la réception des soumissions et arrête la liste des concurrents.

Il faut signaler ici le pouvoir qui appartient au Conseil de préfecture d'accorder ou de refuser aux communes ou sections de commune, hospices, fabriques et autres établissements publics, l'autorisation d'intenter ou de soutenir des actions devant les tribunaux civils.

Cependant ce n'est pas un simple avis que donne le Conseil de préfecture en pareil cas. Sa décision a force exécutoire par elle-même. Mais c'est un acte de tutelle ou de contrôle et non un acte de juridiction, et un acte de contrôle qui se rapproche beaucoup de ceux que fait le préfet en Conseil de préfecture pour les autres actes relatifs à l'administration des communes.

§ 2. — DES SOUS-PRÉFETS ET DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT

97. Au-dessous du préfet dans la hiérarchie des agents directs se trouvent les sous-préfets.

Sous l'ancienne monarchie, les intendants avaient leurs subdélégués qu'ils choisissaient eux-mêmes. De 1704 à 1715, on avait essayé d'ériger ces fonctions en offices, mais l'institution n'avait pas duré.

Les subdélégués n'avaient pas de pouvoirs propres; ils n'avaient que l'autorité qui leur était expressément confiée par l intendant pour l'instruction et quelquefois pour la décision des affaires.

En 1789, le système établi pour les administrations de départements fut suivi pour les administrations instituées dans la circonscription inférieure, le district, que nous appelons, depuis l'an VIII, l'arrondissement. Il y avait au chef-lieu du district un conseil, un directoire, un procureur syndic.

En l'an III, le district fut supprimé. On avait agrandi la circonscription élémentaire, la commune, en constituant des municipalités de cantons qui se trouvaient en relations directes avec les autorités départementales.

Mais, en l'an VIII, les communes reprirent leur individualité et les arrondissements furent rétablis.

98. La loi du 28 pluviôse an VIII (art. 8) institua un sous-préfet dans chaque arrondissement.

Cette disposition de loi est toujours en vigueur. Toutefois, d'après l'article 11 de la même loi, il n'y a pas de sous-préfet dans l'arrondissement dont le chef-lieu est en même temps chef-lieu du département. C'est le préfet qui, dans ce cas, remplit les fonctions de sous-préfet.

Les sous-préfets sont nommés par le chef de l'État et révocables par lui comme les préfets.

99. Les sous-préfets ne sont que des agents de l'État. Ils n'ont pas un double caractère comme les préfets, parce que l'arrondissement n'est pas une personne civile comme le département, et qu'il n'a pas une existence distincte, des propriétés, des charges et des ressources spéciales.

C'est du moins l'état actuel des choses, car la loi du 28 pluviôse an VIII, et celle du 16 septembre 1807 semblaient indiquer qu'il pouvait y avoir des dépenses et des revenus propres à l'arrondissement. Mais la loi du 10 mai 1838 a effacé définitivement toute trace d'une existence civile de l'arrondissement.

Le sous-préfet, agent de l'État, n'avait primitivement d'autre mission que de servir d'intermédiaire entre le préfet et les administrations municipales, soit pour instruire les affaires, soit pour assurer l'exécution des décisions prises par l'autorité supérieure.

Jusqu'en 1861, il n'avait reçu que dans des cas rares une autorité de commandement à l'égard des citoyens. Ainsi, le décret du 15 octobre 1810 et l'ordonnance du 14 janvier 1815 lui ont donné le pouvoir d'autoriser les établissements insalubres de 3e classe.

Mais ses pouvoirs à ce point de vue ont été notablement accrus par un décret du 13 avril 1861.

La loi du 4 mai 1864 a encore ajouté à ces pouvoirs en

donnant aux sous-préfets le droit de délivrer des alignements pour bâtir le long des routes impériales et départementales et des chemins vicinaux de grande communication, quand il existe un plan approuvé par l'autorité supérieure.

En outre, le préfet peut, dans certains cas, déléguer des pouvoirs au sous-préfet, par exemple pour passer un bail de propriétés dépendant du domaine de l'État.

100. Un recours est ouvert contre les actes d'autorité des sous-préfets devant le préfet et de là devant le ministre si ces actes ne blessent qu'un intérêt.

S'ils lèsent des droits, il y a un recours ouvert devant la juridiction administrative.

En matière d'ateliers insalubres, il y a un recours direct devant le Conseil de préfecture, en vertu d'une disposition spéciale du décret du 15 octobre 1810 sur laquelle nous reviendrons.

101. Auprès du sous-préfet se trouve placé le Conseil d'arrondissement.

Ce conseil n'a d'importance que par le pouvoir qui lui est attribué de prendre part à la répartition de certaines contributions directes après le Conseil général. Aussi est-il comme le Conseil général, un conseil électif, depuis la loi du 22 juin 1833.

A ce titre, il peut être considéré comme représentant, dans une certaine mesure, les intérêts locaux, et nous croyons devoir réserver ce qui concerne son organisation et ses attributions pour le moment où nous traiterons de l'administration des intérêts locaux, bien que, en réalité, l'arrondissement ne soit pas, dans l'état actuel de notre législation, une personne civile.

Le Conseil d'arrondissement est appelé en outre à donner

des avis sur certaines matières indiquées par la loi et sur les questions que l'administration juge à propos de lui soumettre pour éclairer le préfet ou le pouvoir central.

Enfin, il peut donner son avis sur les travaux de routes, de navigation et autres qui intéressent l'arrondissement, et en général émettre des vœux sur l'état et les besoins des services publics, en ce qui concerne l'arrondissement. (Loi du 10 mai 1838, art. 41, 42 et 44.)

§ 3 DES MAIRES

102. Des différents caractères de la commune — Double caractère des maires.
103. Notions historiques sur l'organisation municipale avant 1789
104 De l'organisation municipale depuis 1789 jusqu'à l'an VIII
105 De l'organisation municipale en ce qui concerne les maires depuis l'an VIII jusqu'à 1852.
106. Organisation actuelle des maires et des adjoints.
107 Différentes attributions du maire.
108 Ses attributions comme délégué du pouvoir central
109. Formes que doit suivre le maire
110 Recours ouverts contre les actes du maire.
111. Des commissaires de police
112. Distinction de la police administrative et de la police judiciaire. — Rôle des commissaires de police
113 Leur organisation.

102. La circonscription de l'arrondissement est divisée en cantons, celle des cantons en communes. Bien que le canton soit, à certains égards, une circonscription administrative, il n'a pas été institué d'agent direct de l'administration au chef-lieu de canton.

Nous arrivons donc à la commune où nous trouvons institué un agent de l'État, le maire.

La commune est la dernière unité administrative de l'empire Elle a d'autres caractères : elle est aussi une petite société politique qui a ses lois propres à certains égards, ses

ressources, ses dépenses ; elle est une personne morale qui a des biens propres, qui a qualité pour en acquérir de nouveaux.

Tous ces caractères, elle les doit à la nature même des choses, à cette force qui pousse les hommes à s'agglomérer sur un point pour s'entr'aider et se secourir. Aussi a-t-on pu dire avec raison que cette circonscription est naturelle et non artificielle comme sont le canton, l'arrondissement ou le département.

Mais, à titre de circonscription élémentaire, elle doit être nécessairement le siége d'un organe du pouvoir central, chargé de faire exécuter les lois, les règlements, les décisions de l'autorité supérieure, prises au point de vue de l'intérêt général.

Il y a en effet dans chacune des 37,548 communes un maire et des adjoints qui ont le caractère d'agents de l'autorité centrale. Ils ont aussi celui de représentants de la commune considérée comme personne morale et ils concourent à la gestion des affaires de cette petite société avec une assemblée élective, le Conseil municipal. Mais nous devons réserver pour l'étude spéciale de l'administration des intérêts locaux cette partie de leurs attributions ; nous ne les considérons ici que comme les délégués du pouvoir central.

103. Il ne faut pas remonter bien haut dans l'histoire pour trouver une organisation analogue.

Pendant longtemps le pouvoir central ne s'est montré dans les fractions élémentaires du territoire que sous la figure du collecteur d'impôts et du juge, et les intérêts généraux de l'ordre administratif n'avaient de représentant ni au centre, ni dans la circonscription élémentaire. De plus, la distinction entre les intérêts généraux et les intérêts locaux, telle que nous la comprenons aujourd'hui, a tardé longtemps à se faire.

L'histoire des communes n'a pas besoin d'être refaite dans un cours de droit administratif : elle appartient à l'histoire générale de notre pays, à l'histoire de son organisation politique et sociale.

C'est dans les communes que s'est fondé, sous la forme du privilége, le principe de l'égalité des citoyens devant la loi. C'est des communes qu'est sorti le tiers état, le tiers état qui était bien quelque chose en 1789, quoique Sieyès ait prétendu en son nom qu'il n'était rien, mais qui a voulu, à cette époque, devenir tout.

Il y a eu des communes qui, au douzième siècle, ont été de petits États dans l'État et dont les chefs concentraient entre leurs mains tous les attributs de la puissance publique : faire la guerre, battre monnaie, lever des impôts, rendre la justice, assurer l'ordre et satisfaire aux besoins collectifs des citoyens.

Mais on sait que cette organisation ne se rencontre guère que dans un nombre limité de communes urbaines et de communautés d'habitants de la campagne.

La majorité des agglomérations urbaines et surtout des agglomérations rurales, tout en obtenant, dans une mesure plus ou moins large, la liberté civile et le droit de pourvoir à leurs intérêts propres, restèrent gouvernées par des agents du roi ou par les seigneurs, qui ne veillaient qu'au maintien de l'ordre, quand ils ne le troublaient pas à leur profit.

Les pouvoirs souverains des communes indépendantes qui se comprenaient dans ces temps, où, pour lutter contre les seigneurs féodaux, il fallait avoir les armes dont ils disposaient eux-mêmes, ont dû tomber quand le pouvoir central a ressaisi les droits de souveraineté. Le droit de faire la guerre, l'autorité judiciaire, ont été peu à peu enlevés aux munici-

palités indépendantes, qui se sont trouvées, à partir du quinzième siècle, sous le même régime que les autres communes urbaines et les communautés rurales qui n'avaient jamais eu la même liberté politique.

Il y avait cependant une différence sensible entre les communes urbaines et la plupart des communes rurales. Dans les premières, l'administration était confiée à un chef qui s'appelait maire, maïeur, consul, syndic, jurat, et à un conseil qui délibérait sur les mesures à prendre.

Dans un grand nombre de communes rurales, les habitants n'avaient pas de représentant permanent, et les affaires se faisaient par l'assemblée des habitants sous la direction du seigneur ou de ses officiers.

Un édit de mars 1702 institua un syndic dans toutes les paroisses ou communes rurales qui n'avaient pas un organe permanent. Ces charges furent tantôt électives, tantôt érigées en titre d'office.

Nous avons dit que Colbert avait porté son attention sur l'administration des intérêts locaux et qu'il avait employé les intendants à réprimer les désordres qui s'y commettaient, notamment la dilapidation des finances. Les intendants et leurs subdélégués, une fois en relation avec les maires et syndics pour la gestion des intérêts locaux, durent les employer comme instruments pour la gestion des intérêts généraux.

C'est ce qui se passa par exemple pour la corvée des grands chemins. Au dix-huitième siècle, le gouvernement, voulant donner un développement considérable à la création des routes, ne crut pas pouvoir trouver d'autres ressources pour les exécuter que cet impôt qui, par lui-même, n'avait rien d'odieux, mais qui a soulevé les plus vives réclamations parce qu'il pesait exclusivement sur les classes laborieuses et que dans

l'exécution il n'était pas appliqué avec ménagement (on demandait souvent à chaque homme jusqu'à trente jours de travail par an).

Pour recenser les corvéables, pour les guider jusqu'aux ateliers, c'était au syndic de la commune que l'intendant et son subdélégué s'adressaient[1].

104. En 1789, l'Assemblée constituante voulut effacer toute distinction entre les communautés d'habitants.

L'article 7 de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, décida qu'il y aurait une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne.

L'Assemblée, sans peut-être s'en rendre bien compte, a créé ainsi à peu près 44,000 communes.

Si dans la constitution des administrations départementales et des administrations de district, l'Assemblée avait confié à des corps électifs la gestion, non-seulement des intérêts locaux, mais encore des intérêts généraux, il en devait être à plus forte raison ainsi pour les administrations municipales.

C'étaient les citoyens qui nommaient le corps municipal et le maire son chef, et en outre un procureur de la commune chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté. Le corps municipal était plus ou moins nombreux, suivant la population, et, lorsqu'il dépassait trois membres, il se divisait en conseil et bureau : le bureau chargé de l'exécution journalière, le conseil chargé de la délibération. Mais pour les affaires les plus importantes, la loi adjoignait au corps municipal un conseil général de la commune composé de notables en nombre double de celui des membres du corps municipal.

C'est à ces assemblées électives que la loi confiait deux

[1] Vignon, *Études sur l'histoire des voies publiques en France*, t. III, p. 16.

ordres d'attributions très-distinctes : les unes propres au pouvoir municipal, dit l'article 49 de la loi du 14 décembre 1789, les autres propres à l'administration générale de l'État et déléguées aux municipalités.

L'article 50 de la même loi énumère ainsi les pouvoirs propres au conseil municipal : régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés ; — régler et acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; — diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté ; — administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée ; — faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

D'après l'article 51, les fonctions propres à l'administration générale, qui pouvaient être déléguées aux corps municipaux pour les exercer sous l'autorité des assemblées administratives, étaient la répartition des contributions directes entre les citoyens, la perception de ces contributions ; — la direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité ; — la régie immédiate des établissements publics destinés à l'utilité générale ; — la surveillance et l'agence nécessaires à la conservation des propriétés publiques ; — l'inspection directe des travaux de réparation, ou de reconstruction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte religieux.

Il est assez remarquable que presque aucune des attributions, déléguées aux municipalités par l'article 51 de la loi de 1789, n'a pu rester entre leurs mains, et cependant la

distinction établie par les articles 49, 50 et 51 de cette loi, est loin d'être effacée.

Les corps municipaux étaient entièrement subordonnés aux administrations de département et de district, pour toutes les fonctions qu'ils avaient à exercer par délégation de l'administration générale (art. 55).

En l'an III, il y eut une modification presque radicale, apportée à cette organisation. Les communes créées par la Constituante perdirent leur individualité et furent groupées en municipalités de canton, excepté celles qui avaient plus de 5,000 habitants. Il restait dans chaque commune un agent municipal et un adjoint, tous deux électifs, chargés de l'administration, c'est-à-dire de l'action administrative et de la police. Tous les agents municipaux se réunissaient au chef-lieu de canton, pour délibérer sur les affaires de la municipalité cantonale et sur les mesures d'administration à prendre dans l'intérêt général.

Auprès de cette assemblée, comme auprès de l'assemblée départementale, la constitution plaçait un commissaire du directoire exécutif, qui n'était chargé que de surveiller et de requérir l'exécution des lois.

Le 28 pluviôse an VIII, la réforme qui s'était opérée dans le département et l'arrondissement s'opéra aussi dans les communes. De plus, les communes reprirent leur individualité. Chaque commune eut un maire, un ou plusieurs adjoints et à côté d'eux un conseil municipal.

Les maires étaient à la fois les agents de l'État et ceux de la commune. Le conseil municipal réglait certaines matières touchant l'intérêt communal, et dirigeait ou contrôlait, à ce dernier point de vue, l'action du maire.

105. Cet état de choses a subsisté jusqu'à notre temps.

Il n'y a eu de variation que dans le mode de nomination des maires, des adjoints et des conseils municipaux.

En l'an III, c'était tantôt le chef de l'État, tantôt le préfet qui nommait le maire et les adjoints, aussi bien que les conseillers municipaux. Il y avait là une réaction violente contre le système électif, adopté par l'Assemblée constituante et maintenu par la Convention.

Mais, en 1831, on rétablit l'élection pour les conseils municipaux. On ne crut pas alors pouvoir laisser exclusivement aux représentants de l'État le choix du maire. On ne crut pas devoir le laisser non plus aux électeurs, parce que le maire est à la fois le représentant du pouvoir central et celui de la commune. Pour que son origine correspondît à son double mandat, la loi du 21 mars 1831 décida qu'il recevrait une double investiture et qu'il serait nommé, soit par le chef de l'État, soit par le préfet, mais choisi dans le sein du conseil municipal.

En 1848, on avait détruit en partie cet équilibre. D'après la loi du 3 juillet, la législation de 1831 ne subsistait que dans les communes dont la population était supérieure à 6,000 âmes, et dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement. Dans les autres communes, le conseil municipal choisissait le maire dans son sein. Seulement le chef du pouvoir exécutif avait le droit de suspendre ou de révoquer le maire ainsi nommé.

La Constitution de 1852 a réagi en sens contraire. Elle dispose, dans son article 57, que les maires sont nommés par le pouvoir exécutif, et qu'ils peuvent être pris en dehors du conseil municipal. Mais dans la pratique, du moins dans la pratique actuelle, il y a là une exception et non une règle.

106. L'organisation actuelle des maires et des adjoints est réglée par la loi du 5 mai 1855.

Il y a un maire dans toute commune. Nous verrons plus loin l'organisation spéciale des villes de Paris et de Lyon.

A côté du maire se trouvent un ou plusieurs adjoints, suivant la population. De plus, lorsque la mer ou un autre obstacle rend les communications difficiles ou dangereuses entre le chef lieu d'une commune et les îles, îlots ou villages qui en dépendent, un adjoint spécial est institué pour remplir dans cette partie de la commune les fonctions d'officier de l'état civil, c'est-à-dire constater les naissances, les mariages et les décès. Il peut, en outre, être chargé de l'exécution des lois et règlements de police.

Les maires et adjoints des communes, chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton, et de celles qui ont plus de 3,000 habitants sont nommés par l'Empereur. Les autres le sont par le préfet (loi du 5 mai 1855, art. 2). Ils ne peuvent être révoqués que par l'Empereur, mais le préfet peut les suspendre.

La loi n'exige d'eux, comme condition d'aptitude, que l'âge de 25 ans et l'inscription au rôle des contributions directes de la commune, ce qui indique qu'ils y ont une résidence ou une propriété. Nous avons dit qu'ils sont généralement pris parmi les conseillers municipaux, mais que, d'après l'article 57 de la Constitution, cette condition peut n'être pas toujours observée.

Certaines situations sont incompatibles avec les fonctions de maire. Les incompatibilités sont motivées, tantôt par la nécessité de distinguer l'autorité qui contrôle de l'autorité qui est contrôlée, tantôt par l'impossibilité de remplir à la fois plusieurs fonctions actives, tantôt par une raison de dignité.

Les adjoints sont les suppléants du maire. Ils le remplacent de droit en cas d'absence. Ils peuvent, en outre, recevoir de lui, alors même qu'il est présent dans la commune, la délégation d'une partie de ses fonctions.

En cas d'absence du maire et des adjoints, leurs fonctions sont remplies par le conseiller municipal désigné par le préfet, ou, à défaut de désignation, par le conseiller inscrit, le premier, sur le tableau des membres du conseil (art. 4 de la loi de 1855).

107. Nous avons déjà indiqué que le maire a le double caractère d'agent de l'État et d'agent de la commune. Il faut ajouter qu'il a des fonctions qui ne se rattachent pas à l'ordre administratif ou qui ne s'y rattachent pas complétement.

Ainsi il est officier de l'état civil, chargé de constater les naissances, mariages et décès. Cette mission n'est pas, par sa nature, en dehors de l'ordre administratif; mais le maire ayant été placé pour l'exercice de ces fonctions sous le contrôle du ministère public, institué près les tribunaux de l'ordre judiciaire, il n'est pas considéré comme administrateur quand il remplit cette partie de ses fonctions.

Il est officier de police judiciaire, c'est-à-dire chargé de dresser les procès-verbaux pour constater les infractions à la loi, et fournir la base des poursuites dirigées contre les auteurs de ces infractions. Nous reviendrons, à l'occasion des fonctions du commissaire de police, sur la distinction de la police administrative et de la police judiciaire.

Il est même juge de simple police, dans certains cas, concurremment avec le juge de paix (mais, dans la pratique, il n'y a presque pas de maires qui remplissent ces fonctions), ou bien il remplit auprès du juge de paix, statuant comme juge de police, les fonctions du ministère public.

Mais nous n'avons à insister ici que sur ses attributions administratives ou plutôt sur les fonctions qu'il est chargé de remplir, comme agent du pouvoir central, réservant l'étude de ses attributions comme agent de la commune.

108. En qualité d'agent du pouvoir central, le maire est chargé de la publication des lois et règlements quand il y est procédé par voie d'affiche, notamment dans le cas d'urgence prévu par l'ordonnance du 18 janvier 1817.

Il est chargé de l'exécution des mesures de sûreté générale (loi du 18 juillet 1837, art. 10).

Il notifie aux intéressés les décisions de l'autorité supérieure.

Il participe à la répartition et à l'assiette des contributions directes et publie les rôles de ces contributions.

Il dresse et revise les listes électorales qui servent aux élections des membres du Corps législatif et des membres des conseils généraux, d'arrondissement et municipaux.

Il participe à la rédaction de la liste préparatoire du jury qui fonctionne en matière criminelle et en matière d'expropriation.

Il dresse le tableau annuel de recensement qui sert au recrutement de l'armée.

Il est souvent appelé à éclairer par son avis l'administration supérieure sur les demandes qui lui ont été adressées par les citoyens.

Voilà une esquisse des fonctions du maire comme agent du pouvoir central. Et il faut dire ici que, dans le cas où le maire refuserait ou négligerait d'accomplir ces fonctions, le préfet peut y procéder d'office lui-même ou par un délégué spécial, en vertu de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837.

On remarquera peut-être que le pouvoir de prendre les

mesures nécessaires pour la police locale n'est pas compris dans les attributions du maire comme agent de l'État. En doctrine pure, il ne serait pas impossible de soutenir que l'ordre dans chaque localité est une partie de l'ordre qui doit régner dans tout l'État, et que la police locale est une branche de la police générale. Mais on a vu que cette partie des attributions du maire a été classée par la loi du 14 décembre 1789 parmi les pouvoirs propres aux municipalités. Cette classification a été maintenue par la loi du 18 juillet 1837; nous devons donc la respecter.

109. Il n'y a que peu de choses à dire sur les formes des actes du maire comme agent du pouvoir central. Elles sont très-variées, mais il n'y a rien de substantiel, pas de formalités qui constituent une garantie spéciale pour les citoyens.

Le maire n'est jamais obligé de prendre l'avis d'un conseil pour les actes qui ne concernent pas l'intérêt communal.

110. C'est au préfet, puis au ministre de l'intérieur qu'il faut s'adresser pour réclamer contre les actes du maire.

Dans le cas où il y a violation d'un droit, il y a un recours ouvert devant la juridiction administrative.

111. Nous terminerons la hiérarchie des agents directs chargés des intérêts généraux en disant quelques mots des commissaires de police.

112. Il y a deux sortes de police : celle qui consiste à empêcher le mal, le désordre, par des mesures de précaution et de surveillance, et celle qui consiste à constater les infractions à la loi pour en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ; la première s'appelle la police administrative, la seconde est la police judiciaire.

Les commissaires de police ont été institués pour concourir

à la fois à la police administrative et à la police judiciaire.

En qualité d'agents de la police administrative, ils sont placés sous les ordres du préfet pour les mesures de sûreté générale et sous les ordres du maire pour les mesures de police locale.

En qualité d'officiers de police judiciaire, ils sont sous la direction des magistrats de l'ordre judiciaire.

113. Ils sont nommés par le chef de l'État.

D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, ils étaient réservés aux grandes agglomérations. Depuis cette époque, l'institution a beaucoup varié; tantôt elle a été étendue, tantôt elle a été restreinte.

Aujourd'hui il y a un ou plusieurs commissaires de police ordinaires dans les villes de plus de 5,000 âmes, — des commissaires centraux dans les grandes villes, — des commissaires cantonaux dont la juridiction s'étend à tout un canton; mais il y a un assez grand nombre de cantons où les commissaires cantonaux ont été supprimés; — enfin des commissaires spéciaux, par exemple les commissaires spéciaux des chemins de fer, dont l'organisation est réglée par l'ordonnance royale du 15 novembre 1846 et le décret du 22 février 1855.

Le traitement des commissaires de police est à la charge des communes, à l'exception de celui des commissaires spéciaux.

CHAPITRE III

DES AGENTS LOCAUX INSTITUÉS POUR DIVERS SERVICES ADMINISTRATIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL.

114. Des divers services pour lesquels il a été institué des agents directs spéciaux.
115. De l'intendance militaire chargée de l'administration de l'armée de terre.
116. Des préfets maritimes, et des agents placés sous leurs ordres.
117. Des recteurs et des agents préposés à l'administration de l'instruction publique
118. Des agents du service sanitaire.

114. Nous avons dit que la hiérarchie des agents locaux, qui commence par les préfets, était instituée pour l'ensemble des services publics d'intérêt général et que le préfet, qui en est le chef, correspondait avec les différents ministres; qu'ainsi, pour le service des ponts et chaussées, c'était par l'intermédiaire du préfet que les ingénieurs recevaient et demandaient les instructions du ministre des travaux publics.

Mais il y a quelques exceptions à cette règle. Il a été institué des agents directs spéciaux, qui relèvent immédiatement du ministre compétent, pour divers services, les uns militaires, les autres civils, dont les besoins particuliers ont même conduit à créer des circonscriptions particulières qui ne concordent pas avec la division du territoire en départements, arrondissements et communes.

Cette exception se produit pour les services administratifs de l'armée de terre, de l'armée de mer, pour une partie du service de l'instruction publique et pour le service sanitaire.

115. Les préfets des départements, les sous-préfets et les maires ne sont pas complétement étrangers à ce qui concerne l'armée de terre. Le recrutement de l'armée est au contraire une des opérations qui demande de leur part le plus de soins, et le concours de l'autorité civile en pareil cas est très-utile pour garantir les populations contre les entraînements qu'on pourrait redouter de l'esprit militaire; mais ce n'est pas à eux qu'il appartient de diriger les services administratifs de l'armée de terre.

On comprend aisément ce que sont ces services. Une des conditions essentielles de la solidité d'une armée dans les conditions ordinaires, et en réservant les prodiges exceptionnels qu'enfantent à certains jours le patriotisme et l'enthousiasme, c'est la régularité des approvisionnements nécessaires à son action et à sa subsistance. Il faut que le renouvellement des munitions et des armes soit assuré, que la distribution des vivres, des effets d'habillement, de campement, le service de santé soient régulièrement organisés, qu'il soit pourvu au payement de la solde des troupes. Il faut que l'organisation de ces services soit combinée en vue de fonctionner aussi bien en temps de guerre sur le territoire étranger, qu'en temps de paix sur le territoire de la France. Cette seule considération devait conduire à créer dans ce but des agents directs spéciaux ne relevant pas du préfet. D'un autre côté, on a pensé que le commandement des troupes et les services administratifs devaient être séparés, et cette séparation avait même été poussée sous le premier empire à ce point qu'il existait deux ministres pour le service de la guerre, l'un chargé du recrutement des troupes et des opérations militaires, l'autre chargé de l'administration de la guerre.

Ce n'est pas ici le lieu de retracer l'histoire de cette bran-

che de l'administration[1]. Nous devons nous borner à indiquer que l'œuvre de la direction et du contrôle de l'administration militaire est confiée au corps de l'intendance militaire recruté parmi les officiers de l'armée à la suite de concours, et qui a sous ses ordres un corps d'officiers d'administration.

C'est aux officiers de l'intendance qu'il appartient d'ordonnancer, par délégation du ministre, les dépenses de l'armée, et de passer, en général sous l'approbation du ministre, des marchés pour la fourniture des objets nécessaires aux services militaires.

Il y a plusieurs grades dans le corps de l'intendance : adjoints, sous-intendants, intendants, intendants généraux.

Les officiers de l'intendance suivent les armées en temps de guerre, et dans ce cas ils sont répartis entre les différents corps d'armée suivant les besoins. En temps de paix, ils sont répartis entre les divisions militaires.

Il y a en France vingt-deux divisions militaires à la tête desquelles sont placés des généraux de division, et dont chacune comprend plusieurs départements.

Chaque département forme une subdivision à la tête de laquelle est placé un général de brigade.

Les divisions sont groupées, depuis quelques années, en six grands commandements militaires confiés le plus souvent à des maréchaux de France.

Les officiers de l'intendance militaire peuvent être remplacés soit par des officiers de l'armée, soit par des fonctionnaires civils pour le service d'administration qui leur est confié, par exemple pour le visa de la feuille de route qui donne, aux

[1] Cette histoire a été brillamment résumée devant le Corps législatif à la séance du 14 juin 1865, par le regrettable M. Darricau, alors conseiller d'État, directeur de l'administration de la guerre.

militaires en voyage, droit à une indemnité et au transport à prix réduit dans les chemins de fer. Leurs suppléants sont les commandants de place ; et, dans les villes ou communes qui ne sont pas places de guerre : le secrétaire général de la préfecture, ou un conseiller de préfecture, au chef-lieu de département, le sous-préfet au chef-lieu de l'arrondissement, le maire dans les autres communes.

116. Pour les services administratifs de l'armée de mer, il y a aussi des agents directs spéciaux.

A leur tête sont placés les préfets maritimes qui relèvent directement du ministre de la marine.

L'organisation des préfectures maritimes a varié. Aujourd'hui le littoral de la France est divisé en 5 arrondissements maritimes, dont les chefs-lieux sont : Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort et Toulon. Chacun des arrondissements est divisé en sous-arrondissements qui se subdivisent, au point de vue spécial du service de l'inscription maritime instituée pour le recrutement des équipages, en quartiers, sous-quartiers et syndicats.

Les services maritimes confiés au préfet maritime et aux agents placés sous ses ordres, commissaires, sous-commissaires de la marine et syndics, comprennent tous les approvisionnements des ports en matériel de toute sorte, — les constructions navales, — les travaux des ports militaires (le concours des ingénieurs des ponts et chaussées est réclamé pour cette catégorie de travaux où plusieurs d'entre eux se sont illustrés), — l'ordonnancement de toutes les dépenses qu'entraîne cette vaste administration, — enfin le recrutement de l'armée de mer au moyen de l'inscription maritime.

117. Pour l'administration de l'instruction publique, qui comprend la direction des établissements de l'État et la sur-

veillance des établissements libres, il y a une hiérarchie spéciale qui ne relève généralement pas du préfet.

Le territoire français est divisé, depuis la loi du 14 juin 1854, en seize académies. Il y a eu, à diverses époques, des circonscriptions toutes différentes : en 1808, on comptait vingt-sept académies ; en 1850, le nombre avait été porté à quatre-vingt-six.

A la tête de chacune des académies est placé un recteur qui a, sous l'autorité du ministre de l'instruction publique, la direction de l'instruction supérieure et de l'instruction secondaire en ce qui touche l'enseignement, le personnel et l'administration, et qui a la direction de l'instruction primaire au point de vue scolaire seulement. C'est aux préfets qu'a été confié le surplus de la direction de l'enseignement primaire, le recrutement et la discipline du personnel et le service financier.

Auprès du recteur est placé un conseil académique qui veille au maintien des méthodes d'enseignement et donne son avis sur les questions d'administration, de finances ou de discipline qui intéressent les établissements d'enseignement secondaire et supérieur.

Auprès du préfet se trouve placé le conseil départemental qui ne s'occupe que de l'instruction primaire au point de vue administratif et financier.

Le conseil académique et le conseil départemental ont aussi des pouvoirs de juridiction que nous mentionnerons plus loin.

118. Il y a encore une agence locale qui ne relève pas du préfet. C'est l'agence préposée au service de la police sanitaire, c'est-à-dire, non pas à tout le service de la salubrité publique, mais au service organisé pour prévenir autant que possible la France de l'invasion des maladies pestilentielles

venues des pays étrangers, en imposant aux bâtiments qui se présentent dans les ports de mer des épreuves de purification qui varient suivant les craintes qu'inspire l'état du pays d'où ils viennent.

Beaucoup de médecins paraissent croire que, dans un grand nombre de cas, ces épreuves sont illusoires et sont un regrettable obstacle au commerce. Mais les populations s'émeuvent facilement en présence des ravages causés par des maladies pestilentielles, et l'administration doit savoir compter même avec les préjugés quand la paix publique pourrait être compromise.

Autrefois il y avait, dans les principaux ports de mer, des intendances et commissions sanitaires instituées sous la forme d'agence collective. Un décret du 24 décembre 1850 les a remplacées par des agents, assistés de commissions qu'ils doivent consulter dans les cas graves.

Le chef de service dans chaque arrondissement maritime porte le titre d'agent principal ou de directeur de la santé. Il relève du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.

CHAPITRE IV

DES AGENTS AUXILIAIRES

119. Il nous reste, pour terminer ce qui concerne les agents préposés à l'administration des intérêts généraux du pays, à traiter des agents auxiliaires qui assistent les agents directs dans l'accomplissement de leur tâche.

On a déjà vu dans quel but la législation avait concentré entre les mains d'un petit nombre d'agents l'autorité directe sur les citoyens [1]. Il suit de là qu'un grand nombre d'agents auxiliaires sont nécessaires pour préparer et pour exécuter les actes des autorités auxquelles l'action directe est confiée.

Il y en a de diverses sortes :

Les uns qui n'ont généralement pas de rapports avec les

[1] Page 74.

citoyens, les autres qui sont en rapport avec eux pour exécuter les actes de l'autorité administrative.

Les premiers, qui ont plus particulièrement encore le caractère d'agents auxiliaires, s'il est possible, sont les employés des bureaux et les inspecteurs des divers services.

Quant aux agents d'exécution, bien qu'ils soient en rapport avec le public à qui ils ont souvent à adresser des injonctions, ils n'en sont pas moins agents auxiliaires, parce qu'ils ne peuvent agir qu'en vertu des ordres d'un agent direct.

120. Parlons d'abord des employés des bureaux.

Dans chaque ministère, auprès de chaque préfet, sous-préfet, maire, etc., il y a des bureaux avec une hiérarchie qui, dans les grandes administrations, s'échelonne depuis le secrétaire général en passant par les directeurs généraux, directeurs, chefs de division, chefs de bureaux, sous-chefs, jusqu'au commis de dernière classe, simple expéditionnaire.

Il s'élabore là des travaux considérables. Par exemple, dans les bureaux des ministères, se préparent les rédactions premières des lois, qui passent ensuite au conseil d'État pour être portées au Corps législatif et au Sénat, les projets de règlements d'administration publique, tous les actes du Chef de l'État, puis toutes les décisions ministérielles qui intéressent les agents de l'administration ou les citoyens.

Il y a, parmi les employés des bureaux, quoi qu'on en dise parfois, beaucoup de lumières et de bonne volonté, non-seulement dans les rangs supérieurs, mais aussi dans les rangs inférieurs où le mérite est souvent obligé d'attendre longtemps sa récompense. Ils ne sont pas sans défauts, mais quelle institution n'a pas les siens, même celle qui se donne la mission de critiquer toutes les autres !

Quant aux bureaux des préfectures, on se plaint souvent de ce

que l'instruction n'y est pas toujours à la hauteur des fonctions, quoiqu'il s'y trouve des hommes d'un vrai mérite. Nous ne nous en étonnons pas. Il faut peut-être plus de science pour être chef de bureau dans une préfecture que pour être chef de division dans un ministère. En effet, chaque bureau de préfecture correspond parfois à un ministère tout entier et l'employé inférieur est obligé d'avoir la connaissance des diverses branches de la législation dont l'application est confiée dans les bureaux de Paris à une série de personnes distinctes.

C'est une des raisons pour lesquelles les mesures prises par les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, sous le nom de décentralisation, et que nous avons qualifiées de déconcentration, peuvent enlever aux administrés et à l'intérêt public certaines garanties, qu'une expédition plus prompte des affaires ne saurait ni remplacer ni compenser.

121. Les ministres, assistés par leurs bureaux, se font en outre éclairer par des inspecteurs qui leur rendent compte de la manière dont les services publics sont gérés par les agents locaux.

Ainsi au ministère de l'intérieur sont attachés des inspecteurs généraux des prisons, des établissements de bienfaisance, des asiles d'aliénés, des archives; au ministère de l'instruction publique, des inspecteurs généraux de l'enseignement supérieur, de l'enseignement secondaire et de l'enseignement primaire, au ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, des inspecteurs généraux de l'agriculture, des inspecteurs généraux des ponts et chaussées, des mines et des chemins de fer; au ministère des finances, des inspecteurs généraux des finances.

Nous ne donnons là que des exemples. Il y a en outre des inspecteurs attachés aux services locaux.

122. Nous venons maintenant à la seconde série des agents auxiliaires : les agents d'exécution, qui sont en rapport avec le public.

Cette qualité n'exclut pas la mission de préparer aussi certains travaux de l'administration active, mais c'est leur qualité dominante.

Il y a un certain nombre de services, dépendant de différents ministères, qui sont ainsi organisés soit pour recevoir du public l'argent destiné à former la bourse commune, soit pour rendre au public les services en vue desquels est organisée la société.

Nous devons en donner ici une idée générale.

Commençons par les services financiers, ceux qui recueillent les ressources destinées à l'entretien des services publics.

123. Les ressources de l'État ont diverses origines. D'abord le produit des domaines que l'État possède à titre de propriétaire, dans les mêmes conditions qu'un simple particulier, notamment des forêts nationales. C'est la première des ressources dans l'ordre chronologique et logique, mais avec les besoins croissants des gouvernements dans les pays civilisés, c'est la moindre de toutes en importance. Il faut y joindre, dans le même ordre d'idées, les produits que l'État retire du domaine public, c'est-à-dire des portions du territoire affectés à l'usage du public, par exemple le droit de pêche dans les cours d'eau navigables et flottables et les redevances imposées aux particuliers pour la jouissance exclusive, qui peut leur être concédée, de certaines parties du domaine public.

La principale ressource consiste dans les impôts ou contributions auxquelles sont assujettis les citoyens en vertu de lois générales et des votes annuels du Corps législatif.

On divise les impôts en deux grandes catégories au point

de vue de la forme dans laquelle ils se perçoivent : les impôts directs, les impôts indirects.

Les premiers sont perçus au moyen d'états ou de rôles nominatifs, sur lesquels chaque redevable est inscrit, par exemple la contribution foncière, assise sur le revenu des immeubles bâtis ou non bâtis. Les autres contributions se perçoivent indirectement, c'est-à-dire indépendamment du nom de la personne du contribuable, soit à l'occasion des actes juridiques que font les citoyens ou des mutations de propriété, soit à l'occasion de la fabrication, de la circulation ou de la vente de certains produits, comme le droit sur les sucres et les boissons, soit encore à l'occasion du passage des marchandises à la frontière, comme les droits de douanes.

Enfin, d'autres impôts sont perçus sous une troisième forme: la législation a attribué à l'État, tantôt dans une vue purement fiscale, tantôt par des motifs de sécurité publique, le monopole de certaines opérations, comme le transport des lettres, ou le monopole de la fabrication et de la vente de quelques objets . le tabac, la poudre à feu.

Telles sont les diverses origines des ressources de l'État. Le soin de recouvrer ces différentes ressources est confié à un grand nombre d'agents spéciaux placés sous la direction du ministre des finances et qui sont répartis dans les différentes circonscriptions du territoire avec le caractère d'agents auxiliaires. Mentionnons ces diverses administrations.

124. D'abord l'administration des contributions directes. Elle est chargée d'asseoir les impôts directs et de préparer les titres de recouvrement, qui ne sont exécutoires contre les contribuables que lorsqu'ils ont été signés par le préfet. C'est elle aussi qui discute les réclamations formées contre les rôles ; mais elle n'est pas chargée d'encaisser les sommes

dues par les contribuables. Les impôts directs sur lesquels nous aurons occasion de revenir, sont : 1° la contribution foncière assise sur le revenu des immeubles bâtis et non bâtis ; 2° la contribution personnelle et mobilière qui comprend deux taxes : la taxe personnelle due par chaque habitant jouissant de ses droits et non réputé indigent et qui est égale à la valeur de trois journées de travail ; la taxe mobilière établie sur toute habitation meublée ; 3° la contribution des portes et fenêtres ; 4° la contribution des patentes établie sur les profits présumés des professions ; 5° enfin la taxe dite des biens de mainmorte à laquelle sont assujettis les établissements publics pour tenir lieu des droits de mutation entre-vifs et par décès.

125. L'administration des domaines, de l'enregistrement et du timbre. Elle est préposée à la perception de deux impôts sur les actes juridiques et sur les mutations de propriété qu'on appelle droit d'enregistrement et droit de timbre, et de quelques droits qui s'y rattachent : droit de greffe, droits sur les hypothèques, ainsi que du recouvrement des amendes et des condamnations prononcées par les tribunaux de l'ordre judiciaire ou par les juridictions administratives pour infraction à la loi.

Elle est en outre chargée de la gestion des domaines de l'État, de ceux que l'État possède comme un propriétaire privé et qui ne sont pas affectés au service public, à l'exception des forêts, gérées par une administration spéciale. Elle perçoit aussi les revenus que l'État retire de quelques parties du domaine public.

Enfin c'est à elle qu'est confié le soin de vendre les effets mobiliers de toute espèce appartenant à l'État, mis hors de service.

126. L'administration des contributions indirectes. Les

recettes perçues par les soins de cette administration et auxquelles on réserve dans la pratique le nom de contributions indirectes, bien que plusieurs autres impôts aient le même caractère, sont notamment les droits sur les boissons, sur le sel, sur la fabrication du sucre, sur les voitures publiques, les droits de navigation établis sur les fleuves, rivières et canaux, les droits de bac et passage d'eau.

L'administration chargée de la perception des droits de douanes, réunie, depuis 1851, à l'administration des contributions indirectes, en a été séparée par un décret du 19 mars 1869.

127. L'administration des forêts est préposée, non-seulement à la gestion des forêts de l'État, mais à celle des forêts des communes, hospices et autres établissements publics. Elle a été chargée jusqu'en 1862 du service de la pêche dans les cours d'eau navigables et non navigables ; mais ce service rentre aujourd'hui dans les attributions de l'administration des ponts et chaussées.

128. L'administration des manufactures de l'État s'occupe de la fabrication et de la vente des tabacs et de la poudre à feu qui entre dans le commerce.

129. L'administration des postes comprend deux services : la poste aux lettres et la poste aux chevaux. Elle a le monopole du transport des lettres, journaux, ouvrages périodiques, prospectus, circulaires, et elle se charge en outre du transport des livres, paquets et papiers.

On remarque que l'administration des postes, comme l'administration des manufactures de l'État, apporte un service au public en même temps qu'elle fait une recette pour l'État.

130. Toutes les ressources recueillies par les agents de ces diverses administrations sont centralisées dans les caisses des

agents qui ont pour mission spéciale de les recueillir et de les employer au payement des dépenses publiques.

Un trésorier-payeur général, qui réside au chef-lieu du département, a sous ses ordres des receveurs des finances dans chaque arrondissement et des percepteurs. Il dirige à la fois le service de la recette des revenus de l'État et le service du payement des dépenses publiques dans le département. La réunion des fonctions de receveur général et de payeur date d'un décret du 21 novembre 1865. Nous aurons occasion de revenir sur le caractère et l'importance des fonctions du trésorier-payeur général.

131. Les circonscriptions entre lesquelles ces agents sont répartis, correspondent parfois avec les circonscriptions établies pour la hiérarchie des agents directs, mais elles ne coïncident jamais complétement avec elles, et quelquefois elles s'en écartent absolument.

Ainsi il y a dans chaque département un directeur de l'enregistrement et des domaines, — des contributions directes, — des contributions indirectes, — des postes. Mais il n'y a pas toujours un agent de ces services dans le chef-lieu d'arrondissement; enfin, il n'y a aucun service qui ait des agents dans toutes les communes.

Pour l'administration des forêts, il y a une circonscription toute spéciale correspondant à un service dont l'importance varie sensiblement dans les différentes portions du territoire. Il y a 32 conservations forestières, 140 inspections, et 477 cantonnements. Les conservateurs, inspecteurs, sous-inspecteurs, gardes généraux et gardes particuliers sont répartis entre ces circonscriptions.

Pour le recouvrement des droits de douanes qui ne se perçoivent qu'à la frontière, il y a aussi une circonscription spéciale.

La frontière est partagée entre 30 directions qui sont ordinairement dans les chefs-lieux de département, mais qui sont parfois dans des chefs-lieux d'arrondissement.

Il y a également des circonscriptions particulières pour les manufactures de l'État.

132. Après les agents auxiliaires des services financiers, il faut énumérer les agents des services qui ont pour but de satisfaire aux besoins du public.

I. Le service de l'instruction publique en compte un certain nombre.

Nous avons déjà signalé, parmi les agents directs, le recteur, chef du service local de l'instruction publique, du moins pour l'enseignement supérieur et secondaire.

Les professeurs et instituteurs ne doivent pas être considérés comme agents de l'administration. Nous n'avons à énumérer sous ce titre que ceux qui s'occupent de la gestion économique des établissements d'instruction de l'État, les proviseurs et économes des lycées.

Pour l'instruction publique aussi, il y a, nous l'avons dit, une circonscription spéciale.

II. Nous ne faisons que mentionner le service des ponts et chaussées; nous consacrerons un titre spécial à l'étude de l'administration et du corps des ingénieurs des ponts et chaussées.

III. La surveillance de l'exploitation des mines, des carrières, la police des machines à vapeur et divers services accessoires sont confiés au corps des ingénieurs des mines qui dépend, comme le corps des ingénieurs des ponts et chaussées, du ministre des travaux publics, et se recrute, comme le corps des ponts et chaussées, à l'École polytechnique. La spécialité du service des mines ne permet pas qu'il y ait des

ingénieurs de ce service dans tous les départements, encore moins dans tous les arrondissements.

IV. L'administration des lignes télégraphiques, qui dépend du ministre de l'intérieur, prend tous les jours de nouveaux développements pour rendre au public de nouveaux services. Il a été question à diverses reprises de réunir cette administration à l'administration des postes. Mais alors même que cette réunion, qui paraît présenter certaines difficultés, se réaliserait, l'administration des lignes télégraphiques ne peut pas encore être considérée comme une agence financière. Dans l'état actuel des choses, les dépenses du service dépassent encore les recettes qu'il procure.

V. L'administration des haras, qui a dépendu successivement du ministère de l'agriculture et du ministère de la maison de l'Empereur, et qui, aujourd'hui, est placée sous la direction du grand écuyer de l'Empereur, exerce une action considérable sur la production et l'élève des chevaux.

Voilà pour les services civils.

VI. Nous pouvons rappeler ici les agents auxiliaires des services administratifs militaires et maritimes que nous avons déjà mentionnés.

133. Comment sont nommés les agents auxiliaires? Il faut distinguer. Parmi les agents auxiliaires intérieurs, il n'y en a qu'un petit nombre qui soient nommés par le chef de l'État : les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux et les directeurs. Les autres employés des ministères sont nommés par le ministre, — les employés des préfectures sont nommés par les préfets.

Parmi les agents auxiliaires qui sont en rapport avec le public, il y en a un grand nombre qui sont nommés par l'Empereur, ce qui relève leur situation et leur donne plus

d'autorité. Ainsi les directeurs des services financiers dans chaque département, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs d'arrondissement, les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines.

Les autres agents sont nommés par les ministres, par les directeurs généraux (pour les administrations financières), ou par les préfets.

TITRE II

De l'administration des intérêts locaux

CHAPITRE PREMIER

DES DÉPARTEMENTS

134. Nous venons de voir tous les organes institués pour la gestion des intérêts généraux du pays personnifiés dans l'État.

Il faut voir maintenant les organes institués pour la gestion des intérêts locaux.

Nous avons à étudier l'administration propre des départe-

ments et des communes considérés comme communautés territoriales et nous y joindrons celle de l'arrondissement, bien que sa personnalité civile soit aujourd'hui effacée, parce qu'il y a encore quelques traces, dans l'arrondissement, de la représentation des intérêts locaux.

Commençons par l'administration des départements.

135. Il faut remonter au delà de 1789 pour retrouver les antécédents des départements considérés comme personnes civiles ou au moins comme communautés, ayant des intérêts distincts des intérêts généraux du pays.

Nous avons déjà dit que, avant 1789, certains pays, appelés pays d'états, avaient, tout en étant soumis à la souveraineté du roi, gardé le droit d'établir, par des organes locaux généralement émanés d'une élection, les impôts nécessaires pour les dépenses publiques, et que, après avoir prélevé sur le produit de ces impôts une part au profit du roi chargé des services généraux, ils employaient eux-mêmes à leur profit le surplus en travaux publics et dépenses d'intérêt local.

Une organisation analogue avait été appliquée sous le règne de Louis XVI, et à la veille même de la Révolution, à un certain nombre de généralités des pays d'élections qui jusque-là avaient été administrés directement et exclusivement par les agents du roi.

L'Assemblée constituante qui tenait beaucoup, dans l'intérêt de l'établissement de l'unité nationale, à supprimer les anciennes provinces où la liberté ne se montrait que sous la forme du privilége, ne voulait pas supprimer toute distinction entre les intérêts généraux et les intérêts locaux. Elle ne voulait pas surtout enlever aux citoyens la gestion de leurs affaires. Loin de là, elle avait au contraire confié, non-seulement la gestion des intérêts locaux, mais même la gestion des in-

térêts généraux aux mandataires des citoyens, à des assemblées électives locales, sans aucun concours d'un agent du gouvernement.

La distinction des objets compris dans l'administration locale et des objets compris dans l'administration générale n'était pas très-nettement faite dans la loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790. Mais on voit dans la loi, en forme d'instruction, des 12-20 août 1790 que certaines dépenses étaient mises à la charge des départements, par exemple les dépenses de la construction et de l'entretien des voies de communication, des chemins, canaux navigables et des ponts.

La loi des 22 décembre 1789 - janvier 1790 prévoyait du reste le cas où il serait nécessaire aux assemblées de département de se créer des ressources, puisqu'elle décidait que ces assemblées ne pouvaient établir aucun impôt ni faire aucun emprunt sans l'autorisation du Corps législatif (section III, art. 6).

Supprimée momentanément, en l'an II, par la Convention, au moment où la crainte du fédéralisme ne laissait pas aux pouvoirs publics toute leur liberté d'esprit, la distinction entre les dépenses générales et les dépenses locales reparut bientôt. On peut le voir dans les lois du 28 messidor an IV, du 15 frimaire an VI et du 11 frimaire an VII.

La loi du 28 messidor an IV, qui divisait les dépenses publiques, fit ainsi la part des départements : « Les dépenses des administrations centrales, des corps judiciaires, de la police intérieure et locale, de l'instruction publique et des prisons seront à la charge des départements sous le nom de dépenses d'administration. » Il devait y être pourvu par un prélèvement en sous additionnels.

La loi du 15 frimaire an VI y ajoutait les dépenses de l'entretien des édifices publics (art. 3).

Celle du 11 frimaire an VII prévoyait en outre (art. 13) les autres dépenses autorisées par les lois et nécessaires au département.

Ce système s'est maintenu et développé constamment, et l'existence propre du département a toujours été en s'accentuant davantage.

On est arrivé bientôt à le considérer, non pas seulement comme une circonscription qui a des intérêts distincts de ceux de l'État et qui supporte des charges spéciales, à raison de ces intérêts distincts, mais aussi comme un propriétaire capable de posséder, d'acquérir et de faire tous les actes d'administration et de gestion qu'entraîne la propriété.

Ainsi, sous le premier empire, un décret du 9 avril 1811 avait fait concession aux départements, arrondissements et communes de la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux occupés par les services de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique, à la charge de supporter les dépenses d'entretien et de réparation de ces bâtiments. C'était bien les reconnaître propriétaires.

Toutefois le caractère de personne civile était encore, dans certains cas, contesté aux départements. Ainsi, lorsque le décret du 16 décembre 1811 eut divisé les routes en routes impériales et routes départementales, laissant, pour la plus grande partie, à la charge des départements les frais de construction ou d'entretien de la seconde catégorie de routes, l'administration des domaines contesta pendant longtemps aux départements la propriété du sol des routes départementales, non-seulement des anciennes routes que l'État leur avait remises pour les entretenir, mais même des routes nouvelles

ou des portions nouvelles de routes anciennes dont le terrain avait été acquis à leurs frais.

Le 27 avril 1834, le conseil d'État a enfin, dans un avis qui a été adopté par le ministre des finances, émis l'opinion que le décret de 1811 n'avait pas concédé aux départements la propriété des anciennes routes, mais que la propriété des nouvelles routes ou des portions nouvelles de routes anciennes devait leur être reconnue. De telle sorte que, en cas de déclassement d'un route et de vente du sol, c'était l'État, dans le premier cas, le département, dans le second, qui devait profiter du prix de vente. Nous reviendrons plus tard sur cette question.

Au surplus, depuis la loi du 10 mai 1838, il n'est plus possible qu'une discussion s'élève sur la personnalité civile du département.

136. Comment les intérêts du département sont-ils gérés et administrés dans l'organisation actuelle?

Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, la gestion des intérêts du département est partagée entre le préfet et le conseil général du département.

On voit reparaître ici le préfet dont nous avons étudié les attributions comme représentant de l'État. Depuis l'an VIII, le législateur a pris le contre-pied du système de l'Assemblée constituante.

L'expérience faite de 1789 à l'an VIII l'avait éclairé. On s'était mal trouvé de confier aux autorités élues par les citoyens la gestion des intérêts de l'État. Les contributions publiques ne rentraient pas dans les caisses du Trésor. En l'an VIII, la rédaction des rôles des contributions directes était en retard de quatre ans. On a donc chargé un agent du gouvernement de la gestion des intérêts généraux.

Mais en même temps on lui a confié la gestion des intérêts locaux. Est-ce un tort? Faut-il donner au département un agent spécial, soit un agent unique, soit une agence collective? Ce sont des questions d'avenir, nous nous bornons, pour le moment, à exposer la législation actuelle.

Ainsi le préfet est l'agent du département. Mais on donne une idée fausse des relations du préfet et du conseil général quand on représente le conseil général comme placé à côté du préfet pour l'éclairer sur les intérêts du département.

La situation toute spéciale de ce conseil, comme des conseils municipaux, est une des raisons qui nous ont amené à présenter séparément l'exposé de l'administration des intérêts généraux et de l'administration des intérêts locaux.

Pour les intérêts généraux, les agents administratifs prennent des décisions sous leur responsabilité et sous le contrôle du Corps législatif. Mais avant de prononcer ils doivent ou peuvent s'éclairer en consultant des assemblées, des conseils qui leur donnent des avis dont ils tiennent tel compte que de droit. Par exemple, le ministre des travaux publics consulte le conseil général des ponts et chaussées sur les projets de travaux, et généralement il suit son avis. Mais il pourrait ne pas le suivre.

Quand il s'agit des intérêts locaux, les conseils placés auprès des agents ont un autre caractère. Ils jouent plutôt un rôle analogue à celui du Corps législatif que le rôle de conseils donnant des avis. Ils prennent des décisions; non-seulement ils contrôlent, mais ils dirigent l'action des préfets et des maires. Le conseil est la tête, l'agent n'est plus que le bras.

Cela était déjà vrai sous l'empire de la loi du 10 mai 1838; c'est encore bien plus vrai sous l'empire de la loi du 18 juillet 1866 qui a étendu notablement les pouvoirs propres du

conseil général et restreint dans la même mesure le droit de contrôle du pouvoir central.

137. Quelles sont les attributions du préfet comme représentant le département ?

Il est l'ordonnateur de toutes les dépenses du département telles qu'elles sont déterminées dans le budget voté par le conseil général et il rend compte au conseil général (art. 23 et 24 de la loi de 1838)[1].

Il représente le département pour les actes qu'entraîne la gestion de ses propriétés, pour les acquisitions et les aliénations à faire. Il le représente pour tous les contrats à passer en vue de l'exécution des travaux publics départementaux. Il dirige ces travaux.

Il représente aussi le département devant les tribunaux civils ou administratifs. Seulement quand le département plaide contre l'État, le préfet représente l'État et c'est un membre du conseil de préfecture qui représente le département (art. 36 de la loi du 10 mai 1838).

Enfin il nomme les employés rétribués sur les fonds du département.

Voilà les actes que le préfet est chargé de faire au nom du département.

138. Passons maintenant au conseil général; et voyons d'abord son organisation.

Il a déjà été dit que les assemblées départementales créées en 1789, réorganisées en l'an III, étaient des assemblées électives.

Le principe de l'élection fut sensiblement atténué en l'an VIII. Aux termes de l'article 18 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui tombait dans un excès opposé à celui de la législation de

[1] Nous verrons plus loin que l'ingenieur en chef des ponts et chaussées est sous-ordonnateur pour les dépenses des routes départementales.

1790, les membres du conseil général étaient nommés par le Premier consul. Il est vrai qu'ils devaient être pris sur une liste de notabilité départementale formée par les électeurs. Mais cette liste cessa bientôt d'être consultée et la nomination fut faite directement par le gouvernement impérial. La Restauration suivit ces traditions. Un projet de réorganisation des assemblées de département, qui substituait l'élection par les citoyens à la nomination par le gouvernement, fut proposé à la Chambre des députés en 1828 : il échoua. C'est seulement par la loi du 22 juin 1833 que le régime électif a été rétabli. Ce régime a été maintenu par les lois du 3 juillet 1848 et 7 juillet 1852, qui ont appliqué le suffrage universel à l'élection des membres des conseils généraux comme à l'élection des députés au Corps législatif.

Le conseil général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons (loi du 22 juin 1833, modifiée par la loi du 3 juillet 1848 et celle du 7 juillet 1852). Les électeurs de chaque canton, appelés à élire un membre du conseil, sont tous les Français âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et habitant la commune depuis six mois au moins. Le vote a lieu par commune. Le recensement se fait au chef-lieu de canton.

Pour être éligible au conseil général, il faut jouir des droits civils et politiques, être âgé de 25 ans et avoir un domicile dans le département ou bien y payer une contribution directe (loi du 3 juillet 1848, art. 14).

Il y a incompatibilité entre les fonctions de membre du conseil général et certaines situations.

Les incompatibilités sont absolues ou relatives. Ainsi les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture et les conseillers de préfecture ne peuvent être membres du

conseil général dans aucun département. Il en est de même des agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions et au payement des dépenses publiques de toute nature.

Au contraire, certains fonctionnaires ou employés ne peuvent être membres du conseil général dans le département où ils exercent leurs fonctions; mais ils peuvent l'être dans les autres départements. C'est le cas des ingénieurs des ponts et chaussées et des architectes (loi de 1833, art. 5).

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux.

En cas de vacance, il est procédé à une nouvelle élection dans le délai de deux mois. La vacance peut se produire par suite de différentes causes, par décès, par démission explicite ou implicite (tout membre qui manque à deux sessions consécutives, sans excuses légitimes admises par le conseil, est considéré comme démissionnaire, en vertu de l'article 7 de la loi de 1833); enfin par la perte des droits civils et politiques.

Les conseils généraux sont nommés pour neuf ans; ils se renouvellent par tiers tous les trois ans (art. 8 de la loi de 1833).

La dissolution d'un conseil général peut être prononcée par le chef de l'État. En cas de dissolution, il est procédé à une élection dans le délai de trois mois (art. 6 de la loi de 1852).

189. Le conseil général a, chaque année, une session; mais il ne peut se réunir qu'en vertu d'une convocation qui se fait par décret impérial (art. 12 de la loi de 1833). Il peut y avoir des sessions extraordinaires.

Depuis 1852, les présidents, vice-présidents et secrétaires sont nommés par l'Empereur (art. 5 de la loi de 1852).

Le préfet installe le conseil général. Il y a entrée et est entendu quand il le demande. Il assiste aux délibérations,

excepté lorsque le conseil délibère sur ses comptes (art. 12 de la loi de 1833). Les séances ne sont pas publiques, mais les comptes-rendus peuvent être publiés.

Toute délibération prise en dehors des sessions légales est nulle. La nullité est déclarée par un arrêté du préfet pris en conseil de préfecture (art. 15 de la loi de 1833).

Tels sont, en résumé, l'organisation et le mode de procéder du conseil général.

140. Quant à ses attributions, elles se divisent en trois catégories.

Il est institué principalement pour la gestion des intérêts du département, mais il a, en outre, des fonctions relatives aux intérêts généraux du pays et des fonctions relatives aux intérêts des communes.

Les fonctions rentrant dans les deux premières catégories étaient nettement établies dans la loi du 10 mai 1838. Le dernier ordre de fonctions résulte principalement des dispositions de la loi du 18 juillet 1866.

141. Voyons ses fonctions relatives aux intérêts généraux.

En premier lieu, il concourt à la répartition entre les citoyens de quelques-uns des impôts votés par le Corps législatif pour subvenir aux dépenses publiques. Il exerce cette fonction par délégation du pouvoir législatif.

En second lieu, il donne des avis sur les questions, relatives aux intérêts généraux, qui doivent lui être soumises en vertu de certaines dispositions de loi.

Enfin, il peut exprimer des vœux sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche le département.

Ces avis, ces vœux, sont adressés au gouvernement. Il est inutile d'insister sur ce qui concerne les avis et les vœux.

Nous n'avons à mettre en relief que les fonctions très-importantes du conseil général en ce qui touche la répartition des impôts.

142. Il est impossible de se rendre compte de ces fonctions, si l'on n'a pas au moins une idée sommaire de la législation qui régit les impôts. Ces notions utiles à tous les citoyens, le sont particulièrement aux ingénieurs des ponts et chaussées, parce que plusieurs taxes imposées aux propriétaires qui profitent de l'exécution de certains travaux publics, par exemple du curage des cours d'eau non navigables, de l'endiguement des rivières, et au recouvrement desquelles les ingénieurs concourent, se perçoivent en partie de la même façon que les contributions directes.

Nous avons déjà dit qu'on distingue les contributions, au point de vue de la forme du recouvrement, en deux grandes catégories : impôts directs, impôts indirects.

Il faut ajouter que, pour les impôts directs, perçus au moyen de rôles nominatifs, on fait encore une distinction selon la forme de l'assiette. On distingue les impôts de répartition et les impôts de quotité.

Les impôts de quotité sont ceux qui sont assis par les agents de l'administration des contributions directes par application d'un tarif fixé par le législateur. Il n'y a aujourd'hui qu'un impôt de cette nature perçu au profit de l'État, c'est la contribution des patentes, établie sur les profits des professions. Le législateur a établi des tarifs dans lesquels les professions sont imposées à raison de leur importance présumée. Les patentables doivent en outre un droit proportionnel à la valeur locative de leur maison d'habitation et des locaux affectés à l'exercice de la profession. De cette contribution les conseils généraux ne s'occupent pas.

Mais les autres impôts directs sont impôts de répartition. Ce sont : la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière; enfin, la contribution des portes et fenêtres. Pour toutes ces contributions on procède d'une manière différente de celle qui est suivie pour les patentes.

Le Corps législatif, quand il arrête le budget des dépenses et des recettes, fixe la portion de chacun de ces impôts qui devra être payée par chaque département; c'est ce qu'on appelle le contingent du département. Voilà une première répartition. Le conseil général répartit à son tour entre les arrondissements. Le conseil d'arrondissement répartit entre les communes. Enfin, dans chaque commune, une commission de répartiteurs, à la tête de laquelle est placé le maire, répartit entre les contribuables le montant du contingent de la commune. Ce n'est qu'après cette série d'opérations que la quote-part de chaque contribuable est déterminée.

Il y a dans ce système certains avantages pour l'État.

Il sait d'avance la somme sur laquelle il peut compter, tandis qu'il ne le sait qu'approximativement avec le système des impôts de quotité.

Il ne supporte pas les non-valeurs résultant des erreurs commises dans la répartition de l'impôt. Si un particulier a été imposé pour une propriété qu'il n'a pas, s'il a été imposé pour une somme trop élevée et qui n'est pas en proportion avec celle qui est imposée aux contribuables de la même commune, il a droit à une décharge ou à une réduction. Quand le dégrèvement est accordé par l'autorité compétente, c'est sur les autres contribuables de la commune que le montant de ce dégrèvement est réparti, tandis que, pour les impôts de quotité, le montant des décharges ou réductions tombe en non-valeur.

Mais l'État trouve surtout dans ce système l'avantage de rendre la charge moins sensible pour les contribuables en faisant intervenir les conseils locaux dans la répartition, au lieu des agents de l'administration.

Quand l'Assemblée constituante a donné cette mission aux assemblées locales, elle entendait établir une garantie pour les citoyens, et une garantie fondamentale. Il n'y avait pas d'autres impôts que ceux dont elle confiait la répartition aux assemblées de département et de district. Elle n'avait pas encore créé l'impôt des patentes, elle voulait supprimer tous les impôts indirects. C'étaient des agents électifs qui, du sommet à la base de la hiérarchie, répartissaient sur les citoyens les prélèvements à faire sur les bourses particulières pour former la bourse commune. C'était la vieille tradition qui avait fait créer, en 1314, les élus, la tradition qui s'était maintenue dans les pays d'États.

Aujourd'hui cette mission a perdu un peu de son importance. Le législateur et l'opinion publique sont devenus moins défiants. Les impôts se sont multipliés et variés. Les impôts directs sont loin d'être la principale partie des ressources publiques; et, si l'on retranche de ces impôts la contribution des patentes, qui n'est pas un impôt de répartition, on arrive à une somme relativement peu considérable. En effet, le total des ressources portées au budget de 1869, et affectées aux dépenses de l'État, est de 1,699,948,237 francs. Or les contributions directes n'y figurent que pour 329,516,600 francs. Il faut de plus en déduire 65,497,600 francs pour les patentes. Il ne reste donc que 264 millions pour les impôts de répartition. Mais le système de la répartition n'en doit pas moins être conservé, et le gouvernement a rencontré de très-vives résistances, lorsqu'en 1831 on a tenté de con-

vertir l'impôt mobilier et l'impôt des portes et fenêtres en impôts de quotité.

Le conseil général, pour faire la répartition entre les arrondissements, tient compte des précédentes répartitions, mais il doit aussi tenir compte des modifications qui peuvent s'être produites dans la richesse relative des arrondissements. Les éléments de ce travail lui sont fournis par le préfet, qui les a reçus du directeur des contributions directes.

Pour la répartition individuelle de la contribution foncière, il existe un document qui, dans la pensée primitive du législateur, avait une portée plus étendue, mais dont l'emploi a été forcément restreint, c'est ce qu'on appelle le cadastre. Il est bon de le signaler ici, parce que, bien qu'il soit fait exclusivement en vue de l'assiette de la contribution foncière, on en tire souvent parti, à tort ou à raison, pour l'assiette des taxes imposées aux propriétaires à l'occasion du dessèchement des marais, du curage des cours d'eau non navigables, ou autres travaux analogues.

Le cadastre est un ensemble de plans qui reproduisent, commune par commune, toutes les parcelles distinctes de propriétés foncières, bâties ou non bâties, et de tableaux dans lesquels le revenu de ces parcelles, classées d'après leur nature et leur valeur, est évalué en vue de l'assiette de l'impôt foncier.

Nous n'avons pas à indiquer ici toutes les opérations d'art et toutes les opérations d'évaluation de revenu qui aboutissent au cadastre, il suffit d'en faire connaître le résultat.

Primitivement le cadastre était destiné à permettre d'établir les bases d'une répartition proportionnelle de l'impôt entre tous les départements de France. Mais on a rencontré de très-grandes difficultés pratiques et politiques à cette opé-

ration. On y a renoncé; on y a même renoncé pour établir la répartition entre les arrondissements du même département. Il n'est plus invoqué que pour la répartition faite dans l'intérieur de chaque commune.

Le conseil général n'a pas seulement à faire la répartition du contingent entre les arrondissements. Il est appelé aussi à statuer sur les demandes en réduction de contingent formées par les conseils d'arrondissement. C'est encore à lui qu'il appartient de statuer définitivement sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes. Il s'agit là de recours contre les décisions du conseil d'arrondissement (art. 2 de la loi de 1858.)

La loi a dû prévoir le cas où le conseil général ne se réunirait pas, ou ne ferait pas dans sa session la répartition de l'impôt. Elle décide que, pour ce cas, il y sera pourvu par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent, d'après les lois (art. 27 de la loi de 1838.)

143. Voyons maintenant les attributions du conseil général en ce qui touche les intérêts propres du département.

Pour connaître ces attributions, il faut combiner les dispositions de la loi du 10 mai 1838, et celles de la loi du 18 juillet 1866.

Il est facile de faire ressortir en quelques mots la différence des deux lois.

La loi du 10 mai 1838 avait pris beaucoup de précautions contre la négligence, l'imprudence, la prodigalité, qu'on pouvait redouter de la part des conseils électifs appelés à gérer les affaires du département. Les délibérations devaient être soumises, dans presque tous les cas, au contrôle du législateur, du chef de l'État, du ministre ou du préfet.

La loi nouvelle donne plus de latitude aux conseils généraux. Elle est inspirée par une grande confiance dans la sagesse, la prudence, les lumières des assemblées électives, confiance que l'expérience du passé a paru justifier.

Voici le système actuel. Le conseil général a des pouvoirs de différentes natures. Dans certains cas, il statue définitivement ; sa décision est exécutoire par elle-même, sauf le contrôle réservé, dans certains cas, au chef de l'État. C'est dans les articles 1, 2, 3 et 11 de la loi du 18 juillet 1866 que se trouvent énumérées les matières sur lesquelles le conseil général statue définitivement.

Dans d'autres cas, il délibère, et sa délibération n'est exécutoire que sur l'approbation du chef de l'État, du ministre compétent ou du préfet. Le système de la loi du 10 mai 1838 reste alors en vigueur.

Enfin le conseil général peut adresser à l'autorité supérieure des vœux dans l'intérêt du département (art. 7 de la loi du 10 mai 1838).

144. Voyons les cas dans lesquels la loi de 1866 donne un pouvoir propre aux conseils généraux et les conditions dans lesquelles s'exerce ce pouvoir.

L'article 1er de la loi de 1866 donne au conseil général le droit de statuer définitivement sur une longue série d'affaires indiquée dans seize paragraphes et qui peut se résumer ainsi : l'administration, la disposition et l'aliénation des propriétés départementales, même celles qui sont affectées à un service public, sauf quelques services d'ordre public, — l'acquisition des propriétés départementales, sauf l'exécution des lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, et l'acceptation des dons et legs, quand il n'y a ni charges, ni affectation immobilière et que, de plus, les familles ne présentent pas de

réclamation; — les projets, plans et devis de tous les travaux à exécuter sur les fonds départementaux, même pour les routes départementales qu'il leur appartient également de classer et de déclasser, à moins que le tracé ne se prolonge sur le territoire d'un autre département ; — ce qui concerne le service des aliénés et celui des enfants assistés ; — enfin, les actions à intenter ou à soutenir au nom du département, et les transactions.

Les articles 2, 3 et 11 donnent aussi au conseil général des pouvoirs propres pour le vote des dépenses et des recettes du département. Nous y reviendrons tout à l'heure.

Avant la loi de 1866, les délibérations du conseil général portant sur les matières énumérées dans l'article 1er de cette loi n'étaient valables qu'en vertu de l'approbation du chef de l'État, du ministre, ou du préfet.

D'après la loi nouvelle, aucune approbation n'est plus nécessaire; mais le contrôle de l'autorité centrale n'a pas été complétement supprimé. Le gouvernement est, au contraire, investi d'un droit de contrôle qui s'applique aux délibérations prises sur toutes les matières énumérées dans l'article 1er de la loi du 18 juillet 1866. D'après l'article 3 de la loi, ces délibérations peuvent, dans le délai de deux mois à partir de la clôture de la session, être annulées, pour excès de pouvoirs ou pour violation d'une disposition de loi ou de règlement d'administration publique. Cette annulation est prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire sur l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'État.

En outre, aux termes de l'article 1er, pour les délibérations prises sur les matières énumérées dans les §§ 6, 7, 15 et 16 de cet article (classement des routes départementales, projets de travaux, classement des chemins vicinaux de grande communica-

tion et d'intérêt commun, service des aliénés, service des enfants assistés), un décret impérial, rendu dans le délai de deux mois à partir de la clôture de la session, peut en suspendre l'exécution. Dans ce second cas, l'administration centrale n'a plus seulement à se préoccuper de l'observation des lois; elle a le droit d'appeler l'attention du conseil général sur l'opportunité et le mérite des mesures qu'il a votées. Le législateur a pensé que les observations communiquées par l'administration centrale au conseil général, dans les occasions où les mesures votées par ce conseil paraîtraient de nature à compromettre l'intérêt public, suffiraient ordinairement pour amener une modification de sa délibération. Si le conseil général persistait dans sa résolution, il faudrait ou que le gouvernement renonçât à opposer son veto ou qu'il usât, dans le cas où la mesure aurait une gravité considérable, du droit qui lui appartient de dissoudre le conseil général. Le plus souvent, on peut espérer qu'une transaction concilierait tous les intérêts et amènerait l'accord du conseil général et de l'autorité centrale.

Le gouvernement a déjà usé plusieurs fois du droit de contrôle que lui a conféré l'article 3 de la loi de 1866.

A la suite des sessions des conseils généraux, en 1866, 1867 et 1868, plusieurs décrets, rendus sur l'avis du Conseil d'État, au mois d'octobre de chacune de ces trois années, ont annulé des délibérations de conseils généraux dont les uns classaient des routes départementales sans avoir fait procéder à l'enquête prescrite par la loi du 20 mars 1855, dont les autres classaient ou déclassaient des chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun, sans avoir pris l'avis des conseils d'arrondissement ou des conseils municipaux, ainsi que l'exigent l'article 1er (§ 7) de la loi du

18 juillet 1866 et les articles 6 et 7 de la loi du 21 mai 1836.

D'autres délibérations ont été annulées pour excès de pouvoirs. Nous pouvons citer, notamment, la délibération d'un conseil général qui avait prononcé le déclassement de toutes les routes départementales dont le tracé ne se prolongeait pas en dehors du département, et qui avait ensuite classé ces routes comme chemins vicinaux de grande communication, mais en décidant que les articles 8 et 14 de la loi du 21 mai 1836 ne seraient provisoirement pas appliqués à l'entretien de ces nouveaux chemins vicinaux. Le Conseil d'État a pensé que le conseil général n'avait pas le pouvoir de suspendre l'application de deux articles d'une loi et de créer ainsi entre les routes départementales et les chemins vicinaux, tels qu'ils sont organisés par la loi, des voies de communication d'une catégorie nouvelle à certains égards[1].

La question s'est élevée de savoir si la disposition de l'article 5 de la loi du 18 juillet 1866, qui donne à l'Empereur le droit d'annuler les délibérations par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement, était applicable aux délibérations prises sur d'autres matières que celles qui sont énumérées dans l'article 1er de la loi de 1866, par exemple, à celles qui sont prises dans l'exercice des pouvoirs propres, que la loi du 21 mai 1836 a conférés aux conseils généraux. Le Conseil d'État, par un avis, en date du 9 juin 1868, qui se fonde sur le texte et l'esprit de l'article 5 de la loi de 1866, a résolu négativement cette question.

145. Nous venons de voir les matières concernant les in-

[1] Les décrets dont nous donnons l'analyse et dont nous avons pris communication dans les archives du Conseil d'État n'ont reçu aucune publicité. Nous ne croyons donc pouvoir indiquer ni la date de ces décrets, ni les conseils généraux dont les délibérations ont été annulées

térêts du département, sur lesquelles le conseil général a le pouvoir de statuer définitivement. Sur toutes les autres matières (nous réservons cependant le vote des recettes et des dépenses départementales qui sera l'objet d'explications ultérieures), il n'a que le droit de délibérer, sauf l'approbation du chef de l'État ou du ministre, conformément aux règles établies dans la loi du 10 mai 1838.

Ainsi ce serait le cas pour l'acquisition, l'aliénation de propriétés départementales, affectées au service des préfectures, sous-préfectures, cours et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons; — pour le classement et le déclassement des routes départementales, dont le tracé se prolonge sur le territoire d'un autre département; — pour l'acceptation des dons et legs qui soulèveraient des réclamations de la part des familles. Nous ne donnons ici que des exemples; ils suffisent pour indiquer la nature des pouvoirs du conseil général.

146. Un point où le nouveau système s'est largement appliqué, c'est le vote des ressources et des dépenses départementales.

Les ressources se composent à peu près exclusivement de centimes additionnels au principal des contributions directes perçues pour les dépenses de l'État.

On distingue les centimes additionnels mis par la loi annuelle de finances à la disposition du conseil général, et les centimes extraordinaires que le conseil général est libre de voter ou de ne pas voter.

Avant la loi de 1866, toute imposition extraordinaire devait être autorisée par une loi spéciale. L'article 2 de la loi nouvelle dispose que les conseils généraux seront libres de voter chaque année des centimes extraordinaires dans la limite d'un

maximum qui sera fixé annuellement par la loi de finances.

Ils peuvent aussi voter des emprunts remboursables en douze années, au moyen soit des ressources ordinaires, soit des centimes extraordinaires votés dans les limites du maximum qui vient d'être indiqué; s'ils dépassaient ces limites, il faudrait une loi spéciale pour autoriser soit l'imposition extraordinaire, soit l'emprunt.

Pour les dépenses, la loi n'est pas moins large. Le législateur de 1838 s'était appliqué à énumérer toutes les dépenses qui lui avaient paru indispensables pour la marche des services publics, et, prévoyant le cas où, soit par négligence, soit par défaut d'intelligence des vrais intérêts de la localité, le conseil général ne les voterait pas, ou ne doterait pas les services d'une manière suffisante, il réservait au chef de l'État le droit d'inscrire d'office un crédit au budget départemental. Il y avait, dans l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, une longue série de dépenses qualifiées ordinaires et qui étaient considérées comme obligatoires, jusqu'à concurrence du montant des recettes destinées à y pourvoir.

Pour les autres dépenses, le conseil général était libre; elles étaient facultatives.

Dans la loi du 18 juillet 1866, il ne reste presque plus de traces de ce système. On s'en rapporte exclusivement à la sagesse des conseils généraux. Il n'y a plus que 3 catégories de dépenses obligatoires énumérées dans l'article 10 de cette loi : 1° le loyer et l'entretien des hôtels de préfectures et de sous-préfectures; 2° le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie; 3° le loyer, le mobilier et les menues dépenses des cours et tribunaux, ainsi que les menues dépenses des justices de paix.

Il faut y ajouter toutefois les dettes départementales, en

vertu de l'article 20 de la loi de 1838, qui est toujours en vigueur.

Toutes les dépenses et les recettes du département se trouvent réunies dans le budget départemental.

Le budget est présenté par le préfet, voté par le conseil général et réglé définitivement par le chef de l'État (art. 11 de la loi de 1838). Mais ce droit de règlement n'a plus aujourd'hui d'autre objet que de permettre à l'Empereur de veiller et, au besoin, de pourvoir à l'acquittement des rares dépenses obligatoires qui subsistent encore.

Le conseil général, qui vote le budget du département, doit nécessairement recevoir les comptes du préfet (art. 24 de la loi de 1838). On comprend qu'il s'agit ici d'un de ces comptes comme les ordonnateurs les rendent, c'est-à-dire un compte moral, un compte de l'emploi des crédits ouverts, et non pas un compte de deniers, puisque le préfet ne fait que prendre des décisions pour l'emploi des ressources du département.

Les budgets et comptes du département sont, en vertu de l'article 25 de la loi de 1838, rendus publics par la voie de l'impression. Nous reviendrons sur le budget départemental, quand nous aurons expliqué le mécanisme du budget de l'État.

147. Enfin nous avons dit que le conseil général, en outre de ses fonctions relatives aux intérêts généraux du pays et aux intérêts du département, avait des attributions relatives aux intérêts des communes.

C'est surtout dans la nouvelle loi du 18 juillet 1866 que cette partie de ses fonctions s'est nettement dégagée. La loi du 18 juillet 1837 et celle du 10 mai 1838 exigeaient déjà que le conseil général fût appelé à donner son avis sur di-

verses questions intéressant les communes (loi de 1837, art. 2, 4 et 70; loi du 10 mai 1838, art. 6). Mais ce n'était qu'un avis à donner.

La loi du 21 mai 1836, dans son article 6, lui donnait un pouvoir plus étendu pour le classement des chemins vicinaux de grande communication; mais ce pouvoir ne s'exerçait que sur la proposition du préfet.

La loi de 1866 confère au conseil général un droit d'initiative, en même temps que le pouvoir de décision propre pour le classement, la direction et le déclassement des chemins de grande communication (art. 1er, § 7 et 9); elle lui donne les mêmes pouvoirs pour la désignation des chemins d'intérêt commun, et des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien de ces chemins (art. 1er § 7).

Elle va plus loin; elle porte dans son article 4: « Le conseil général fixe, chaque année, le maximum du nombre des centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés à voter, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Le maximum ne peut dépasser 20 centimes. » C'est là une attribution absolument nouvelle. Le conseil général est délégué pour contrôler l'administration communale dans l'exercice d'un des pouvoirs qui intéressent le plus l'État: le droit d'établir des impôts sur les citoyens pour l'acquittement des dépenses locales.

L'article 5 de la même loi ajoute, dans le même ordre d'idées, que, chaque année, le préfet présente au conseil général le relevé de tous les emprunts communaux et de toutes les contributions extraordinaires communales qui ont été votés depuis la session précédente, avec indication du chiffre total

des centimes extraordinaires et des dettes dont chaque commune est grevée.

Voilà les attributions conférées par la loi au conseil général. S'il sort de ses attributions, la délibération est nulle. La nullité est déclarée par un décret de l'Empereur, aux termes de l'article 14 de la loi du 22 juin 1833.

CHAPITRE II

DES ARRONDISSEMENTS.

148. L'arrondissement n'est pas une personne civile. — Raison qui amène à parler ici du Conseil d'arrondissement.
149. Organisation des Conseils d'arrondissement.
150. Mode de procéder de ces conseils.
151. Attributions de ces conseils.

148. L'arrondissement n'est pas, nous l'avons déjà dit, une personne civile. Il n'y a plus, dans la législation actuellement en vigueur, de dépenses propres à l'arrondissement, comme l'indiquait l'article 28 de la loi du 16 septembre 1807, plus de propriétés de l'arrondissement, comme semblait l'indiquer le décret du 9 avril 1811. La loi du 10 mai 1838 s'est prononcée à ce sujet, en gardant un silence absolu sur la personnalité civile de l'arrondissement.

Nous n'avons donc pas à rechercher à qui appartient l'action pour les affaires propres de l'arrondissement. Mais nous avons cru devoir placer ici ce que nous avons à dire du conseil d'arrondissement, parce que c'est à titre de conseil électif qu'il est chargé de répartir entre les communes de sa circonscription le contingent d'impôts assigné à chaque arrondissement par le conseil général, et que, à ce point de vue, il est, dans une certaine mesure, représentant des intérêts locaux.

149. L'organisation des conseils d'arrondissement est tout à fait analogue à celle des conseils généraux.

Son histoire a été la même ; nous ne la répéterons pas. Aujourd'hui, en vertu des lois que nous avons indiquées en traitant du conseil général (lois du 3 juillet 1848 et du

7 juillet 1852), les membres du conseil d'arrondissement sont élus par le suffrage universel.

Il n'y a que bien peu de différences pour l'éligibilité, les formes des élections, les incompatibilités, entre les règles que nous avons indiquées en traitant des conseils généraux et celles qui sont applicables aux conseils d'arrondissement.

Voici seulement une différence qui mérite d'être signalée : les conseils d'arrondissement sont composés d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, mais le nombre ne peut être inférieur à neuf. S'il n'y a pas neuf cantons dans l'arrondissement, un décret répartit, entre les cantons les plus peuplés, le nombre de conseillers qui doit être élu pour arriver à neuf (art. 20 et 21 de la loi du 22 juin 1833).

Les membres des conseils d'arrondissement ne sont pas élus pour neuf ans ; ils le sont pour six ans seulement et ils sont renouvelés par moitié (art. 25).

150. Le conseil d'arrondissement est convoqué comme le conseil général. Il est installé par le sous-préfet qui a droit d'assister à ses délibérations et d'être entendu.

Il a deux sessions, l'une avant celle du conseil général, l'autre après cette session. Ce mode de procéder est nécessaire à raison de la principale attribution des conseils d'arrondissement, celle qui touche à la répartition des impôts directs.

151. Nous avons déjà expliqué comment s'opère la répartition de l'impôt foncier, de l'impôt personnel et mobilier, de l'impôt des portes et fenêtres. Nous n'avons qu'à rappeler ici que, avant la session du conseil général, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles peut donner lieu la fixation du contingent de l'arrondissement. Il déli-

bère aussi sur les demandes en réduction de contingent, formées individuellement par les communes.

Puis, quand le conseil général a statué sur la répartition, sur les réclamations du conseil d'arrondissement et sur les réclamations des communes, le conseil d'arrondissement, dans une seconde session, fait à son tour la répartition en suivant les mêmes bases.

S'il ne remplissait pas ses fonctions à cet égard, il y serait pourvu par le préfet (art. 47 de la loi du 10 mai 1838).

En outre, le conseil d'arrondissement est l'organe des intérêts locaux quand il donne son avis, comme la loi lui en a reconnu le droit sans lui en faire une obligation, sur tous les objets à l'égard desquels le conseil général est appelé à délibérer, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement, notamment sur les travaux de routes, de navigation, le classement et la direction des routes départementales, la construction ou reconstruction des bâtiments destinés aux services publics spéciaux à l'arrondissement (art. 42 de la loi de 1838).

Enfin, il est appelé par la loi elle-même à donner son avis sur diverses questions que rappelle l'article 41 de la loi du 10 mai 1838.

CHAPITRE III

DES COMMUNES

§ 1. — DU MAIRE CONSIDÉRÉ COMME ORGANE DE LA COMMUNE

152. La commune a, comme nous l'avons vu, une existence propre plus ancienne, plus marquée que le département. Mais cela n'est vrai que de la commune en général, s'il y a certaines communes qui peuvent faire remonter leur individualité au régime romain, d'autres, au mouvement révolutionnaire du onzième siècle, ou aux concessions du roi et des seigneurs, le plus grand nombre des communes ne doit son individualité, son caractère de municipalité qu'au décret de l'Assemblée nationale des 22 décembre 1789-janvier 1790 qui a effacé toutes les distinctions établies par l'ancienne législation, et qui a décidé « qu'il y aurait une municipalité dans toute ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. »

Toutes les agglomérations urbaines et rurales étaient ainsi placées sur le même pied.

153. On a vu, lorsque nous avons parlé du maire considéré comme agent de l'État, comment les administrations

collectives instituées en 1790 et réorganisées en l'an III avaient géré à la fois les intérêts locaux et les intérêts généraux jusqu'en l'an VIII, époque où le législateur a supprimé les agences collectives, et, séparant l'action de la délibération, a confié l'action administrative à un maire, et placé à côté de lui un conseil municipal délibérant sur les affaires de la commune et contrôlant l'action du maire[1]. C'est le système qui est encore en vigueur.

Ce que nous avons dit sur la position respective du préfet et du conseil général s'applique à plus forte raison au maire et au conseil municipal. Le maire est le mandataire de la commune; il agit ordinairement pour l'exécution des délibérations du conseil municipal, toutes les fois du moins qu'il s'agit de disposer des deniers et des propriétés de la commune et de gérer son patrimoine.

154. On sait déjà comment le maire est nommé, comment le législateur et surtout le législateur moderne a fait en sorte qu'il pût à la fois représenter l'État et la commune. Nous n'avons plus ici à voir, en ce qui concerne le maire, que ses attributions comme organe de la commune.

Le maire a deux sortes de pouvoirs : un pouvoir de police et un pouvoir de gestion.

155. L'Assemblée constituante, sous l'empire des anciennes traditions, avait placé la police locale parmi les fonctions propres au pouvoir municipal, que les assemblées municipales remplissaient non sous la direction et l'autorité du pouvoir central, mais seulement sous sa surveillance.

La loi du 18 juillet 1837 a maintenu cette classification. Après avoir dit, dans son article 9 : « Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure : 1° de la publi-

[1] Voy. p. 152, n° 104.

cation et de l'exécution des lois et règlements...; 3° de l'exécution des mesures de sûreté générale, » elle dispose dans l'article 10 : « Le maire est chargé, sous la *surveillance* de l'administration supérieure : 1° de la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. »

Que comprennent ces mots : la police municipale? La définition en a été faite d'une manière sommaire par la loi du 14 décembre 1789 (art. 50) dans les termes suivants : « Faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. »

Cette définition a été développée dans l'article 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, qui porte : « Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments, qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser, ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; — 2° le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique...; — 3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics; — 4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune (nous devons

dire aujourd'hui au mètre) ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique; — 5° le soin de prévenir par les précautions convenables et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district (aujourd'hui les préfets et sous-préfets); — 6° le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

Il y a là, on le voit, un vaste champ pour l'activité des administrations municipales.

Et ce n'est pas tout : il faut y joindre la police rurale.

On comprend, sous ce nom, d'abord la tranquillité, la salubrité, la sûreté des campagnes, comme l'indique la loi des 28 septembre-6 octobre 1791, dite Code rural; mais de plus les mesures à prendre pour l'échenillage, le ban de vendange, c'est-à-dire la fixation de l'époque où les vendanges doivent être faites dans toutes les vignes à la fois, pour éviter le pillage des propriétés voisines et non closes, et d'autres mesures analogues.

Quant à la voirie municipale, les principaux traits en sont indiqués dans le premier paragraphe de l'article 3 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790. Il faut y ajouter l'alignement, c'est-à-dire le droit de déterminer, d'après les plans arrêtés par l'autorité compétente, la ligne sur laquelle le riverain de la voie publique doit bâtir.

156. Le maire exerce ses fonctions de police de deux manières : par des mesures générales, des règlements, ou par des mesures individuelles.

L'article 11 de la loi du 18 juillet 1837 porte : « Le maire prend des arrêtés à l'effet d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité. »

Le conseil municipal n'est pas appelé à participer à l'exercice du pouvoir de police du maire ; mais, en vertu du principe de la centralisation, les arrêtés du maire sont soumis au contrôle du préfet, qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution, sans pouvoir toutefois les modifier.

La nécessité de ce contrôle est facile à comprendre. La loi a voulu laisser à l'autorité municipale l'initiative des mesures de police qui intéressent la localité. Mais il ne faut pas que ce pouvoir soit employé pour imposer aux citoyens des obligations arbitraires et vexatoires; il ne faut pas que la législation locale, ainsi faite par le maire, contredise la législation générale. Or l'expérience a prouvé que les maires, inspirés par les passions locales, par un désir exagéré d'embellissement de leur commune ou quelquefois par les intérêts de la caisse municipale, avaient souvent la prétention d'enlever aux citoyens les droits qui résultent pour eux de la législation générale ; qu'ils étaient très-disposés, par exemple, à créer des monopoles ou à favoriser les industries de la localité au détriment des industriels étrangers et au détriment des consommateurs. Il est à notre connaissance personnelle que, dans ces dernières années, un maire d'une commune riveraine de la Seine, qui avait traité avec une compagnie pour l'établissement d'une distribution d'eau, avait interdit aux porteurs d'eau d'aller puiser de l'eau à la rivière pour en faire le commerce. Il voulait ainsi supprimer toute concurrence pour la compagnie qui avait traité avec la commune.

Pour l'exercice du droit de contrôle attribué au préfet, la

loi a fait une distinction entre les arrêtés individuels et les mesures d'urgence, d'une part, et, d'autre part, les règlements permanents. Les premiers sont immédiatement exécutoires, sauf à être annulés par le préfet. Pour les règlements permanents, l'exécution est suspendue pendant le délai d'un mois qui est donné au préfet pour examiner. L'article 11 se termine ainsi : « Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par le récépissé donné par le sous-préfet, » intermédiaire habituel entre le préfet et le maire.

Selon nous, cette disposition n'empêche pas que, dans le cas d'urgence, le préfet puisse approuver immédiatement un règlement permanent, ou plutôt déclarer qu'il n'entend pas l'annuler ni en suspendre l'exécution ; car le législateur a évidemment voulu dire que le silence gardé par le préfet, pendant le délai d'un mois, équivalait à une approbation explicite. Cette opinion a été soutenue par le ministère de l'intérieur, dans une circulaire du 1er juillet 1840, et elle nous paraît conforme à l'esprit de la loi. Toutefois, la Cour de cassation s'est prononcée en sens contraire [1]. Elle a pensé que les termes employés par le législateur ne permettaient pas d'établir une distinction. Cette jurisprudence que nous sommes obligé de constater est tout à fait regrettable ; car le délai d'un mois, qui peut être nuisible à l'intérêt public, n'est en rien profitable aux intérêts privés, puisque les projets d'arrêtés des maires ne sont pas et ne peuvent pas être publiés avant d'être soumis au préfet.

157. Avant d'aborder les actes de gestion que le maire accomplit comme organe de la commune, nous devons ter-

[1] Voir notamment les arrêts du 14 mars 1851, *Michel* (Dalloz. P. 1851. 5. 462), et du 25 novembre 1860, *Sarrault* (D. P. 1860. 5. 319).

miner ce qui concerne ses pouvoirs de police, en parlant des recours qui peuvent être dirigés contre les actes d'autorité du maire.

Le contrôle que le préfet exerce d'office, en vertu de la loi, sur les actes de police du maire, lors de la communication qui lui en est faite, est utile; mais il ne serait pas toujours suffisant pour garantir les droits des particuliers. Tout citoyen, atteint par un arrêté du maire, peut former un recours contre cet arrêté devant le préfet, et si le préfet maintient l'arrêté attaqué, il peut s'adresser au ministre de l'intérieur. Si la réclamation est fondée sur la violation d'un droit consacré par une disposition de loi ou de décret, il peut former un recours devant le Conseil d'État délibérant au contentieux, sauf certaines exceptions sur lesquelles nous insisterons, en traitant des recours pour excès de pouvoirs.

Mais il est bon d'ajouter ici que les citoyens ont une autre garantie. Dans le cas où ils sont poursuivis devant l'autorité judiciaire, pour infraction aux arrêtés ou règlements de police du maire, ils peuvent soutenir que le règlement, étant illégal, n'était pas obligatoire, et l'autorité judiciaire ne peut appliquer la peine établie par l'article 471, n° 15, du Code pénal, contre les citoyens qui désobéissent aux règlements administratifs, que si elle reconnaît que le maire est resté dans la limite des pouvoirs qui lui sont confiés par la loi. En effet, cette disposition prononce la peine d'une amende de un franc à cinq francs contre « ceux qui ont contrevenu aux règlements *légalement* faits par l'autorité administrative et ceux qui ne se sont pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale, en vertu des articles 3 et 4 du titre XI de la loi des 16-24 août 1790, et de l'article 46, titre 1er, de la loi des 19-22 juillet 1791. » Il y a là une dérogation au

principe de la séparation de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative ; car bien que l'autorité judiciaire, en pareil cas, ne prononce pas l'annulation d'un acte administratif, elle contraint évidemment l'administration à modifier son acte, lorsqu'elle refuse de lui donner la sanction pénale. Mais c'est une garantie très-utile pour les citoyens.

158. Venons maintenant aux fonctions du maire comme administrateur des intérêts de la commune.

D'abord le maire est chargé, par l'article 12 de la loi du 18 juillet 1837, de nommer les employés municipaux : secrétaire et employés des bureaux de la mairie, appariteurs, etc. Dans les grandes villes, les emplois sont naturellement multipliés. Les villes peuvent avoir des ingénieurs, des architectes, attachés d'une manière permanente aux services municipaux, des bibliothécaires.

Il y a une exception pour le garde champêtre, qui est nommé par le préfet, en vertu du décret du 25 mars 1852.

Le maire nomme également les pâtres communs, mais sauf approbation du conseil municipal (art. 13 de la loi de 1837).

Le maire peut révoquer tous les employés qu'il a nommés.

La gestion des affaires communales se divise en deux parties distinctes, correspondant aux caractères propres de la commune.

D'abord la commune est propriétaire : elle possède, non-seulement des immeubles affectés à des services publics, mais elle a en outre, dans beaucoup de parties de la France, des biens qui produisent des revenus ou qui pourraient en produire, s'ils n'étaient pas abandonnés à la jouissance commune, mal réglée, des habitants.

De plus, la commune est chargée de pourvoir à certains ser-

vices publics, dans l'intérêt des habitants : services du culte, de l'instruction publique, des voies de communication.

Le maire la représente à ces deux points de vue (art. 10 de la loi de 1837). Il veille donc à la conservation et pourvoit à l'administration des propriétés de la commune ; il passe les actes de bail, de vente, d'échange, d'acquisition, d'acceptation de dons et legs ; seulement il n'a qualité pour engager la commune qu'autant qu'il a un mandat du conseil municipal. Ce n'est pas un simple avis qu'il demande à ce conseil pour s'éclairer ; il n'est que l'exécuteur de sa décision.

Il dirige les travaux communaux, il souscrit les marchés, les adjudications pour les travaux.

Il représente la commune en justice, lorsque le conseil municipal l'a chargé d'intenter ou de soutenir une action, sauf à lui à faire, en cas d'urgence, les actes conservatoires.

Enfin, au point de vue de l'administration financière proprement dite, il propose le budget, ordonnance les dépenses de la commune, gère les revenus et surveille la comptabilité communale.

Le maire peut seul délivrer des mandats payables à la caisse municipale. Toutefois, s'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il y serait pourvu par un arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture, qui tiendrait lieu du mandat du maire (art. 61 de la loi de 1837). Si le législateur n'avait pas pris cette précaution, la négligence ou la mauvaise foi d'un maire aurait permis à une commune d'échapper à l'accomplissement de ses obligations, ou du moins l'administration supérieure aurait été obligée, pour obtenir la solution d'une affaire souvent peu importante, de révoquer et de remplacer le maire.

Le maire est ordonnateur. En cette qualité il doit rendre

ses comptes. Il les rend au conseil municipal et le préfet les approuve définitivement (art. 60).

Il ne s'agit là que d'un compte moral. Mais si le maire, oubliant la distinction profonde qui sépare les fonctions de l'ordonnateur de celles du comptable, s'ingérait dans le maniement des deniers de la commune, comme on n'en a que trop d'exemples, et conservait des fonds au lieu de les verser dans la caisse du receveur municipal ou du percepteur qui en remplit les fonctions, il deviendrait comptable de deniers, et serait soumis, en vertu de l'article 64 de la loi de 1837, à la même juridiction que ces comptables. S'il ne justifiait pas devant cette juridiction de l'emploi régulier des deniers de la commune, il pourrait être condamné à les restituer. De plus il pourrait être poursuivi, en vertu de l'article 258 du Code pénal, pour s'être immiscé sans titre dans des fonctions publiques qui ne sont pas les siennes.

159. Il nous a été facile d'indiquer, en quelques mots, les formes dans lesquelles le maire exerce son pouvoir de police. Il faudrait, au contraire, pour expliquer les formes que doit suivre le maire pour faire les actes de gestion dont il est chargé dans l'intérêt de la commune, entrer dans de nombreux détails et toucher à des questions parfois délicates non-seulement de droit administratif, mais même de droit civil. Lorsque nous résumerons les principes de la loi civile sur les obligations, nous aurons, par exemple, à examiner si les actes passés par les maires pour l'acquisition, l'aliénation, la location des propriétés communales sont authentiques, ce qui est très-intéressant au point de vue de la valeur des actes et des preuves qu'on peut invoquer pour en contester les énonciations.

Bornons-nous ici à indiquer que pour les adjudications pu-

bliques à faire dans l'intérêt de la commune, soit qu'il s'agisse de vente des biens communaux, soit qu'il s'agisse de marchés, de travaux ou de fournitures, l'article 16 trace des règles spéciales. Dans ce cas, le maire est assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil, ou, à défaut de désignation, appelés dans l'ordre du tableau. Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux conseillers assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit.

§ 2. — DU CONSEIL MUNICIPAL

160. Du maire, passons au conseil municipal. Nous traiterons d'abord de son organisation, puis de ses attributions.

La loi du 28 pluviôse an VIII, on l'a vu, avait à peu près supprimé l'élection pour les conseils généraux et pour les conseils d'arrondissement. Elle fit de même pour les conseils municipaux. A partir de 1804, les membres des conseils

municipaux furent nommés directement par les préfets, sans qu'il fût tenu compte des listes de notabilités.

Mais la loi du 21 mars 1831 a rétabli l'élection, et, depuis 1848, le suffrage universel est appliqué à ces élections comme à celles du Corps législatif, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.

L'organisation du conseil municipal est réglée par la loi du 5 mai 1855, modifiée dans quelques détails par la loi du 24 juillet 1867, dont presque toutes les dispositions concernent les attributions du conseil municipal.

Le nombre des membres varie entre douze et trente-six suivant la population de la commune (art. 6 de la loi de 1855).

Ordinairement les électeurs votent par scrutin de liste et, lors même qu'il y aurait plusieurs locaux différents pour déposer les bulletins de vote, la liste comprend autant de noms qu'il y a de membres à nommer. Quelquefois cependant, pour assurer une représentation spéciale aux intérêts différents groupés dans les communes, par exemple aux hameaux plus ou moins nombreux qui, dans les pays de montagne, ont souvent des droits de propriété exclusifs, le préfet peut attribuer à certaines fractions de la commune le choix d'un ou plusieurs membres du conseil municipal. Il prend cette mesure par arrêté rendu en conseil de préfecture, mais il doit tenir compte du nombre des électeurs inscrits (art. 7 de la loi de 1855).

Les conseillers municipaux sont nommés pour sept ans (art. 18 de la loi du 24 juillet 1867), et à chaque période le conseil est renouvelé intégralement. Tel est l'état actuel de la législation. Il n'en a pas toujours été de même : ainsi l'article 8 de la loi du 5 mai 1855 disposait que les conseillers étaient élus pour cinq ans.

Pour être éligible au conseil municipal, il faut d'abord jouir des droits civils et politiques, puis être âgé de vingt-cinq ans (art. 8 de la loi de 1855) ; la loi n'exige pas qu'on ait son domicile dans la commune, ni qu'on y ait des intérêts, justifiés par le payement d'une contribution. Mais il est peu probable qu'une personne qui ne réunirait pas l'une de ces conditions fût élue; c'est sans doute ce qui explique que le législateur ait omis d'indiquer ces conditions.

Il y a aussi des incompatibilités et des incapacités établies à l'égard de certaines situations, dans les articles 9, 10 et 11 de la loi de 1855. Certains fonctionnaires qui doivent être absorbés par leurs fonctions, certaines personnes qui peuvent être les subordonnés de l'autorité municipale, ou qui peuvent avoir des intérêts contraires à ceux de la commune, enfin les domestiques attachés à la personne et les indigents secourus par les bureaux de bienfaisance, ne peuvent être membres des conseils municipaux.

Si la cause d'incompatibilité ou d'incapacité existe au moment de l'élection, l'élection est annulée par l'autorité chargée d'apprécier la validité des opérations électorales, c'est-à-dire le conseil de préfecture. Si elle se produit postérieurement, l'article 12 charge le préfet de déclarer démissionnaire le conseiller municipal qui se trouve dans une situation par suite de laquelle il ne peut plus conserver son mandat. Il réserve d'ailleurs aux intéressés un recours devant le conseil de préfecture. En outre, d'après l'article 20, tout membre du conseil municipal qui, sans motifs reconnus légitimes, a manqué à trois convocations successives, peut être déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture.

Comment est-il pourvu aux vacances? On a vu que, pour

les conseils généraux, chaque vacance donne lieu à une élection. Cela tient à ce que chaque conseiller général représente un canton ; mais les conseillers municipaux, étant nommés par un scrutin de liste, sont tous, en principe, les représentants de l'ensemble de la commune. Aussi, pour ne pas trop multiplier les élections, l'article 8 de la loi de 1855 dispose qu'il n'est procédé au remplacement des membres décédés, démissionnaires ou exclus, qu'autant que le conseil se trouve réduit aux trois quarts de ses membres.

161. La loi a dû prévoir le cas où les conseils municipaux troubleraient l'ordre, notamment par des manifestations politiques. Dans ce cas, en vertu de l'article 13 de la loi du 5 mai 1855, ces conseils peuvent être suspendus par le préfet. La suspension peut durer deux mois ; le ministre peut la prolonger jusqu'à un an. Enfin l'Empereur peut dissoudre le conseil municipal.

En cas de suspension ou de dissolution, une commission est nommée pour remplir les fonctions du conseil. S'il n'y a que suspension, elle est nommée par le préfet ; s'il y a dissolution, elle est nommée par l'Empereur, pour les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, et les communes de 3,000 habitants ; dans les autres communes, elle est nommée par le préfet.

Le nombre des membres de la commission ne peut être inférieur à celui de la moitié des membres du conseil municipal.

La loi du 24 juillet 1867, dans son article 22, a ajouté aux prescriptions de la loi de 1855 que la durée des fonctions de la commission ne peut dépasser trois ans. La loi ne dit pas, mais il semble résulter de son texte, que le délai de trois ans court à partir de la dissolution prononcée par l'Empereur.

162. Comment fonctionne le conseil municipal?

Il y a quatre sessions ordinaires par année : au commencement des mois de février, mai, août et novembre. Chaque session peut durer dix jours; on peut y traiter toutes les affaires qui rentrent dans les attributions du conseil.

De plus, il peut y avoir des sessions extraordinaires pour des objets spéciaux. Il y en a de trois espèces : 1° celles que prescrit le préfet ou le sous-préfet; 2° celles que le sous-préfet autorise sur la demande du maire; 3° enfin, au cas où le maire ne voudrait pas demander une autorisation, le tiers des membres du conseil municipal peut la demander au préfet, qui ne peut la refuser que par arrêté motivé, sauf recours devant le ministre de l'intérieur (art. 15 de la loi de 1855).

Il y a une sanction attachée à cette règle, c'est que toutes les délibérations prises par le conseil municipal, en dehors de ses réunions légales, sont nulles. Le préfet, par arrêté pris en conseil de préfecture, déclare l'illégalité de la réunion et la nullité des délibérations (art. 24).

Le maire préside et a voix prépondérante en cas de partage, lors même qu'il serait pris en dehors du conseil municipal. Les mêmes droits appartiennent à l'adjoint qui le remplace. Dans les autres cas, les adjoints pris en dehors du conseil municipal n'ont que voix consultative (art. 19).

Les fonctions de secrétaire sont remplies par un membre élu au scrutin secret (*ibid.*).

Les membres du conseil municipal ne peuvent délibérer sur les affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires (art. 20).

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste à la séance. Toutefois, si, après deux convocations à huit jours d'intervalle, le nom-

bre des membres n'est pas suffisant, la délibération est valable, quel que soit le nombre des membres présents (art. 17).

Enfin, d'après l'article 22 de la loi de 1855, les séances ne sont pas publiques, et même, aux termes de l'article 29 de la loi du 18 juillet 1837, les débats ne peuvent être publiés officiellement qu'avec l'autorisation du préfet. Mais l'article 22 de la loi de 1855 donne, à tout habitant ou contribuable de la commune, le droit de demander communication, sans déplacement, et de prendre copie des délibérations du conseil municipal.

163. Les attributions du conseil municipal sont énumérées dans les lois du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867.

Il faut en faire plusieurs catégories correspondant aux différents degrés d'autorité ou d'indépendance que la loi a voulu donner aux conseils municipaux, selon les matières dont ils ont à s'occuper, en effet, ces conseils sont appelés, tantôt à régler certaines questions, — tantôt à délibérer, sauf l'approbation de l'autorité supérieure, — tantôt, enfin, à émettre des avis ou des vœux.

Parmi les objets d'intérêt communal proprement dit, le législateur a fait trois classes.

Il a mis dans la première les actes de simple jouissance qui n'engagent pas gravement l'avenir de la commune, et pour lesquels il est sans inconvénient de laisser une grande liberté d'appréciation au conseil municipal, à la condition qu'il ne violera pas les lois et règlements et qu'il ne lésera pas les droits des tiers.

Il a mis dans une autre catégorie les actes qui engagent l'avenir et dont il n'a pas cru prudent d'abandonner exclusivement l'appréciation aux conseils municipaux, tout en leur laissant l'initiative.

Enfin, il a appelé le conseil municipal à donner son avis sur toutes les questions qui peuvent intéresser les communes, sans qu'elles soient de nature à être résolues par l'autorité municipale.

Revenons, en quelques mots, sur ces trois catégories de délibérations.

164. A l'égard des objets rangés dans la première classe, le conseil municipal a, en vertu des articles 17 et 18 de la loi du 18 juillet 1837, un pouvoir presque absolu : il règle, sauf le contrôle du préfet, qui ne peut annuler ses actes qu'en cas de violation d'une disposition de la loi, d'un règlement, ou sur la réclamation d'un tiers. Le préfet doit statuer dans le délai de trente jours, ou au maximum de soixante jours, à dater du récépissé délivré par le sous-préfet.

C'est un pouvoir analogue à celui que l'article 1er de la loi du 18 juillet 1866 a donné aux conseils généraux de département pour un grand nombre de matières.

Les objets que le conseil municipal peut ainsi régler sont, d'après l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837 : 1° le mode d'administration des biens communaux ; 2° les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens ; 3° le mode de jouissance et de répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ; 4° les affouages, en se conformant aux lois forestières.

La loi du 24 juillet 1867 a ajouté à cette première catégorie un certain nombre d'objets qui se trouvaient dans la catégorie suivante ; mais en apportant une restriction notable au pouvoir propre du conseil municipal, c'est que, dans le cas où le conseil municipal et le maire ne sont pas d'accord, l'ap-

probation du préfet est nécessaire. Les objets énumérés dans l'article 1er de la nouvelle loi sont notamment : les acquisitions d'immeubles et les projets de travaux de grosses réparations et d'entretien, dans des limites assez restreintes ; — les baux à loyer des maisons et bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la durée du bail n'excède pas dix-huit ans ; — les tarifs de certaines perceptions faites au profit de la commune : droits de place dans les halles, foires et marchés, droits de stationnement dans les rues et autres dépendances du domaine public communal, concessions dans les cimetières ; — enfin, l'acceptation ou le refus de dons et legs faits à la commune, mais sous la condition qu'il n'y aura ni charge ni affectation immobilière et que ces libéralités ne donneront pas lieu à des réclamations de la part des familles.

Les articles 2 et 3 de la loi de 1867 donnent un pouvoir analogue au conseil municipal pour la création des ressources extraordinaires, impositions et emprunts, dans certaines limites, et pour la fixation de certaines dépenses dites facultatives. Nous y reviendrons en analysant tout à l'heure le régime financier des communes.

165. En ce qui concerne les objets rangés dans la deuxième classe, le conseil municipal n'a que le droit de délibérer, et ses délibérations ne sont exécutoires, en vertu de l'article 20 de la loi du 18 juillet 1837, que sur l'approbation du préfet, du ministre compétent ou du chef de l'État, selon les cas. Ces objets sont énumérés dans l'article 19 de la loi de 1837.

Ce sont notamment, et en tenant compte des dispositions de la loi de 1867 : les recettes et les dépenses communales ; — les acquisitions, aliénations, échanges et partages des propriétés communales ; — les travaux ; — l'ouverture des rues et places et les projets d'alignement de voirie municipale ; — le par-

cours et la vaine pâture; — l'acceptation des dons et legs faits à la commune; — les actions judiciaires et les transactions.

Le pouvoir accordé en pareil cas au conseil municipal est limité par le droit de *veto* attribué à l'autorité supérieure. Toutefois, c'est encore un pouvoir; car, si le préfet peut empêcher l'exécution de la délibération, il ne peut y substituer une autre décision. L'initiative reste au conseil municipal, et c'est seulement par des observations que le préfet peut l'amener à prendre une autre mesure.

On trouve, en effet, dans la jurisprudence du Conseil d'État, plusieurs décisions qui ont annulé des arrêtés de préfet, par le motif qu'ils avaient modifié une délibération de conseil municipal portant sur des matières comprises dans l'article 19 de la loi du 18 juillet 1837, au lieu de se borner à refuser de l'approuver. Nous citerons, notamment, les arrêts du 5 avril 1862 (*Fourniols*), — du 27 mai 1863 (*Estienne*) et du 7 janvier 1869 (*commune de Bourg-le-Roi*). Dans la première de ces trois affaires, il s'agissait d'une rue supprimée par arrêté du préfet, contrairement au vote du conseil municipal; dans la troisième, il s'agissait d'un plan d'alignement qui avait pour objet de rétrécir une rue et que le préfet avait rendu exécutoire, bien que le conseil municipal eût repoussé tout projet de rétrécissement de la rue.

Il n'y a d'exception à cette règle que dans trois cas, pour lesquels le législateur a craint que la négligence ou le défaut de lumières du conseil municipal ne compromît le service public ou les intérêts de la commune.

Ce sont : en premier lieu, le cas où le conseil municipal refuserait de faire une dépense déclarée obligatoire par la loi. L'autorité supérieure a le droit, ainsi que nous allons le voir, d'inscrire d'office un crédit au budget communal et même

d'établir d'office une imposition extraordinaire (art. 39 de la loi de 1837);

2° Le cas où une commune ne voudrait pas vendre ses biens pour payer un créancier porteur de titres exécutoires (art. 46);

3° Le cas où un conseil municipal refuserait d'accepter un legs fait à la commune, à raison des charges qui devraient en résulter pour elle (art. 48, § 2).

166. Enfin, sur certains objets qui touchent à la fois à l'intérêt général et à l'intérêt communal, le conseil municipal est appelé à donner son avis.

Ces objets sont énumérés dans l'article 21 de la loi de 1837. Nous signalerons, notamment, les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages. Ici, il ne s'agit plus de voies que la commune doit entretenir à ses frais. Néanmoins, on comprend que le conseil municipal soit appelé à s'expliquer sur ces projets. Mais il ne donne, en pareil cas, comme pour toutes les matières indiquées dans l'article 21, qu'un simple avis, dont l'autorité supérieure, qui doit le demander sous peine de nullité de sa décision, tiendra tel compte que de droit.

167. Ajoutons que le conseil municipal peut exprimer son vœu sur tous les objets d'intérêt local (art. 24 de la loi de 1837). Mais il ne peut, d'après le même article, faire ni publier aucune protestation, proclamation ou adresse.

Nous ne devons pas omettre, en terminant, le droit qu'a le conseil municipal, en vertu de l'article 22 de la loi de 1837, de réclamer, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans les impôts de répartition. Dans ce cas, il représente plutôt les habitants individuellement que la commune.

168. Il faut revenir maintenant, en quelques mots, sur le régime financier et administratif des communes.

D'abord, quelles sont les dépenses des communes? comment le législateur a-t-il réalisé ici la distinction des intérêts généraux et des intérêts locaux?

Le législateur a fait deux parts des dépenses des communes. Il a cru dangereux d'abandonner exclusivement aux administrations locales le soin d'apprécier les besoins collectifs auxquels elles devaient pourvoir. S'il a consenti à ne pas faire exécuter par l'État tous les services publics qui lui paraissaient nécessaires pour remplir le devoir de la société envers ses membres, il a voulu du moins que les administrations locales ne fussent pas maîtresses de négliger les services les plus essentiels.

Il a donc établi deux catégories de dépenses : les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives, et il a confié à l'administration supérieure le pouvoir de forcer la commune à l'acquittement des dépenses obligatoires, dans le cas où le conseil municipal négligerait ou refuserait d'y pourvoir.

Ce système avait été adopté, nous l'avons vu, pour les départements dans la loi du 10 mai 1838. La loi du 18 juillet 1866, inspirée par une grande confiance dans la sagesse des conseils généraux, a presque complétement abandonné ce système. Mais on n'a pu songer à l'abandonner pour les conseils municipaux. La raison en est bien simple. Il n'y a que 89 conseils généraux, et la composition de ces conseils donne nécessairement des garanties de lumières et d'expérience des affaires. Il y a 37,548 communes; 7,028 d'entre elles ont moins de 300 habitants, et 20,171 n'ont que de 300 à 1,000 habitants. On comprend que le législateur n'ait pu avoir dans les conseils municipaux de la grande majorité des communes la confiance qu'il a témoignée aux conseils généraux,

et, d'autre part, un besoin peut-être excessif d'égalité a toujours empêché d'établir un régime différent pour les communes en raison de leur population.

Les dépenses obligatoires des communes sont énumérées dans l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837.

I. Ce sont d'abord les dépenses nécessaires pour la marche de l'administration elle-même, les frais de matériel, les traitements des employés, les frais de garde et de conservation des propriétés communales, l'entretien des bâtiments affectés au service de la mairie et l'abonnement au *Bulletin des lois.*

II. Puis viennent les dépenses de certains services locaux : garde nationale, — instruction primaire, — culte paroissial, — sépulture, — enfants assistés, — aliénés, — voirie municipale, — rues et chemins vicinaux.

Ces dépenses, tantôt les communes les supportent seules, tantôt elles les supportent pour partie. Quelquefois elles sont es premières à les supporter, sauf le concours d'une autre bourse commune, quand la caisse communale est épuisée. Par exemple, pour l'instruction primaire, le département et l'État viennent au secours de la commune.

D'autres fois elles ne font que venir en aide à une autre caisse publique. Par exemple, pour les dépenses du culte, pour les réparations des bâtiments, églises catholiques, presbytères, temples protestants, elles ne supportent ces dépenses qu'en cas d'insuffisance des revenus des établissements publics institués spécialement et dotés spécialement pour ce service : fabriques catholiques, consistoires.

Pour les enfants assistés et les aliénés, ce n'est qu'un concours qu'elles apportent au département et aux hospices.

III. A ces dépenses locales, il faut ajouter certaines dépenses d'intérêt général, qui se sont trouvées mises à la charge

des communes, parce que les services s'effectuaient dans la commune, mais qui, dans la théorie pure, devraient être à la charge de l'État : tels que les frais de recensement de la population, — les frais des registres de l'état civil, — les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les chefs-lieux de canton, — les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes où ils siégent, — les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures.

L'énumération que nous venons de faire est loin d'être limitative. Nous nous bornons ici à donner une idée des dépenses communales obligatoires.

Toutes les autres dépenses sont facultatives : par exemple l'éclairage, le pavage des rues, les fontaines publiques, les subventions aux hôpitaux et hospices, et aux bureaux de bienfaisance.

Mais il ne faut pas oublier dans l'énumération des dépenses obligatoires les dettes exigibles, indiquées dans les derniers mots de l'aticle 30 de la loi de 1837. Ainsi quand une dépense, quelle que soit sa nature, obligatoire ou facultative, a été régulièrement ordonnée et exécutée, la commune est évidemment tenue de la payer. Si elle a fait un marché pour l'éclairage, le pavage de ses rues, pour les fontaines publiques, elle a contracté une dette envers l'entrepreneur ; c'est donc une dépense obligatoire.

Nous avons déjà indiqué à quoi aboutit cette distinction des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives, et quelle en est la sanction : c'est que l'autorité supérieure peut suppléer à la négligence ou à la mauvaise volonté du conseil municipal, et inscrire d'office les dépenses obligatoires au budget de la commune.

Il faut ajouter que ce n'est pas sans précaution et sans garantie que ce droit de l'autorité supérieure peut être exercé. L'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 exige que le préfet, informé de la négligence ou du refus du conseil municipal, lui adresse un avertissement, une mise en demeure, et c'est seulement après un nouveau refus qu'elle autorise le préfet à inscrire d'office un crédit au budget, par arrêté rendu en Conseil de préfecture. La jurisprudence du Conseil d'État considère l'omission de cette mise en demeure préalable comme une irrégularité entraînant l'annulation de l'arrêté du préfet[1].

Le droit accordé à l'autorité supérieure d'inscrire d'office un crédit au budget communal, pourrait être paralysé, si cette autorité n'avait le droit de créer des ressources nouvelles, dans le cas où les revenus de la commune seraient déjà absorbés, et où le conseil municipal refuserait d'y pourvoir. En conséquence l'article 39, dans son dernier alinéa, autorise le chef de l'État a établir une imposition d'office dans les limites du maximum annuellement fixé par la loi de finances. Si ce maximum était insuffisant, il faudrait recourir à une loi spéciale.

169. Les recettes des communes, destinées à pourvoir aux dépenses qui viennent d'être énumérées, se divisent en deux catégories : recettes ordinaires, recettes extraordinaires.

I. La commune a bien plus de recettes ordinaires que le département. Elle n'est pas obligée de puiser toujours et immédiatement dans la bourse des contribuables, mais cependant il est très-rare que les recettes ordinaires suffisent à l'acquittement de toutes les dépenses d'une commune.

[1] Arr. Cons. 2 avril 1852, *ville de Chaumont*, — 12 août 1854, *commune de Lorige*, — 10 février 1860, *commune de Tromarey*.

Les recettes ordinaires sont énumérées dans l'article 31 de la loi de 1837. C'est d'abord le produit des biens communaux, soit le loyer ou le fermage payé par le locataire, soit la taxe imposée aux habitants qui jouissent en nature, puis le produit des droits perçus à l'occasion des services rendus par l'autorité municipale, ou des permissions qu'elle donne : le produit des droits de place, perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés, — le produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics, — le produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis, — le prix des concessions dans les cimetières, — le produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées pour les services communaux, — enfin le produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil.

En outre, dans ces recettes ordinaires, figurent déjà des contributions proprement dites, savoir : en premier lieu, 5 centimes additionnels au principal de la contribution foncière et de la contribution personnelle et mobilière. Ces 5 centimes étaient des ressources extraordinaires, quand le législateur les a autorisés pour la première fois, en l'an VI, et même c'était le maximum jusque vers 1806. Depuis cette époque, ils sont considérés comme une ressource ordinaire ; on pourrait même dire que c'est une goutte d'eau dans le fleuve des recettes municipales, qui se composent souvent de plus de 100 centimes additionnels, par franc, au principal des quatre contributions directes. A ces 5 centimes additionnels s'ajoutent une portion de la contribution des patentes

perçue au profit de l'État, 8 centimes prélevés sur le principal, — puis la taxe sur les chiens, établie par la loi du 2 mai 1855; — enfin, le produit des octrois municipaux, droits perçus à l'entrée des communes sur les objets de consommation : c'est la ressource principale des grandes villes, notamment de la ville de Paris.

II. Les recettes extraordinaires se composent : 1° de centimes additionnels au principal des quatre contributions directes; 2° du produit des emprunts; 3° des ressources accidentelles, comme le prix des biens aliénés, les dons et legs, le remboursement des capitaux exigibles et le produit des coupes extraordinaires de bois (art. 32 de la loi de 1837).

En ce qui concerne les contributions extraordinaires et les emprunts, il importe de signaler deux points essentiels.

Le premier, c'est que, dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 francs, toutes les fois qu'il s'agit de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés aux rôles de la commune sont appelés à délibérer avec le conseil municipal en nombre égal à celui des membres en exercice (art. 42 de la loi de 1837).

Le législateur a voulu que le conseil municipal, dont la composition peut ne pas offrir toutes les garanties désirables pour les intérêts de la propriété foncière, ne fût pas seul maître de grever la propriété de centimes additionnels pour des dépenses qui ne seraient pas opportunes ou urgentes. Les plus imposés, faisant fonctions de représentants de la propriété, sont donc appelés à discuter les charges extraordinaires.

Le second point qui doit être remarqué, c'est que, pour les contributions extraordinaires, le législateur, par la délégation duquel les autorités municipales ont le droit d'imposer ces

charges, s'est départi de son droit de contrôle et l'a délégué, selon les cas, soit au chef de l'État, soit au préfet, soit même aux conseils généraux de département.

On a vu qu'en 1789 l'Assemblée constituante s'était montrée très-jalouse de ne laisser les autorités locales établir aucun impôt sans son autorisation. Le contrôle du pouvoir législatif sur les impositions s'est exercé régulièrement jusqu'en 1810. A partir de cette époque, du moins à partir de la loi du 15 mai 1818, jusqu'en 1867, le législateur ne s'est plus réservé que l'approbation des impositions extraordinaires qui concernaient les villes dont les revenus étaient supérieurs à 100,000 francs. Encore, d'après l'article 40 de la loi du 18 juillet 1837, cette exception ne s'appliquait-elle qu'au cas où l'imposition était destinée à payer des dépenses facultatives.

Aujourd'hui, d'après les dispositions de la loi du 24 juillet 1867, le contrôle du pouvoir législatif ne s'exerce plus que sur les impositions extraordinaires votées par les conseils municipaux des villes de Paris et de Lyon (art. 17). Il n'est statué par une loi pour les emprunts qu'autant qu'il s'agit de ces deux villes, ou bien que la somme à emprunter dépasse 1 million (art. 7).

Le système qui résulte de la combinaison de la loi du 18 juillet 1837 avec la loi du 24 juillet 1867, pour l'approbation des impositions extraordinairés, est assez compliqué. Tantôt les centimes extraordinaires peuvent être votés par le conseil municipal, sans autorisation, dans les limites d'un maximum fixé annuellement par le conseil général, et qui ne peut dépasser cinq centimes pendant cinq ans (art. 3 de la loi de 1867). Tantôt l'approbation du préfet est nécessaire (art. 5 de la même loi). Tantôt, enfin, l'approbation doit être demandée à l'Empereur qui, suivant les cas, peut statuer seul, ou

est obligé de prendre l'avis du conseil d'État (art. 40 de la loi du 18 juillet 1837, art. 7 de la loi de 1867). Pour suivre toutes ces distinctions, on peut se reporter à un tableau annexé à la circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 27 août 1867.

Il y a, dans les mêmes articles des lois de 1837 et de 1867, des règles analogues pour les emprunts.

170. Les recettes et les dépenses que nous venons d'énumérer forment les éléments du budget communal.

Le budget est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. En principe, il est réglé par le préfet, d'après l'article 33 de la loi de 1837. Toutefois cet article réservait à l'approbation du roi les budgets des villes qui avaient plus de 100,000 francs de revenus. Le décret du 25 mars 1852 n'avait maintenu cette exception que dans le cas, d'ailleurs assez fréquent, où il s'y trouverait des impositions extraordinaires. Mais l'article 15 de la loi du 24 juillet 1867 soumet, dans tous les cas, à l'approbation de l'Empereur les budgets des villes qui ont 3 millions de revenus.

Les dépenses votées par le conseil municipal ne peuvent être augmentées par l'autorité qui règle le budget, qu'autant qu'il s'agit de dépenses obligatoires (art. 38 de la loi de 1837).

Quant aux dépenses facultatives, l'article 36 de cette loi permettait à l'autorité supérieure de les réduire ou de les rejeter complétement. Mais l'article 2 de la loi du 24 juillet 1867 a modifié cette règle. Il dispose que, dans le cas où le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses, soit obligatoires, soit facultatives, les allocations portées à ce budget par le conseil municipal pour des dépenses facultatives ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'arrêté

du préfet ou par le décret impérial qui règle le budget. Toutefois on doit convenir que le cas prévu par l'article 2 de la nouvelle loi ne se présentera sans doute pas fréquemment.

Le conseil municipal, qui délibère sur le budget, devait nécessairement délibérer sur le compte moral présenté par le maire (art. 23 de la loi de 1837).

Il délibère enfin, d'après le même article, sur les comptes de deniers présentés par le comptable qui remplit les fonctions de receveur municipal, sauf le règlement définitif de ces comptes par l'autorité compétente, le conseil de préfecture et la cour des comptes, dont nous parlerons plus tard.

Telles sont les attributions du conseil municipal.

171. Il nous reste à dire, pour en terminer avec l'organisation municipale, que les communes peuvent être groupées, dans certains cas, et fractionnées, dans d'autres cas.

Il y a un mode de groupement des communes qui ne change rien à l'organisation municipale, c'est celui qui est amené par la nécessité d'exécuter un travail public intéressant plusieurs communes. Dans ce cas, d'après l'article 72 de la loi du 18 juillet 1837, les conseils municipaux délibèrent sur leurs intérêts respectifs, et, s'ils sont en désaccord, le préfet prononce sur l'exécution du travail et la part de dépense que chaque commune doit supporter, après avoir entendu les conseils d'arrondissement et le conseil général. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il est statué par décret impérial.

Il y a un autre mode de groupement de communes qui amène une organisation spéciale, c'est le cas où plusieurs communes possèdent des droits ou des biens par indivis ; cela se rencontre fréquemment dans les montagnes des Pyrénées.

Dans ce cas, en vertu de l'article 70 de la loi du 18 juillet 1837, si l'une des communes propriétaires par indivis le réclame, il est institué, par décret impérial, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Chacun des conseils élit dans son sein, au scrutin secret et à la majorité des voix, le nombre de délégués déterminé par le décret impérial. Le président ou syndic est nommé par le préfet.

En ce qui concerne le renouvellement de la commission, la loi de 1837 disposait qu'il aurait lieu tous les trois ans, après le renouvellement partiel des conseils municipaux. Aujourd'hui, les conseils municipaux étant élus pour sept ans, d'après la loi du 24 juillet 1867, et n'étant pas sujets à un renouvellement partiel, il semble que le renouvellement de la commission syndicale doit se faire dans les mêmes conditions que celui des conseils municipaux.

Les attributions de la commission et du syndic se bornent à l'administration des propriétés communes, dans le sens restreint de ce mot; elles sont à cet égard les mêmes que celles des maires et des conseils municipaux, et s'exercent dans les mêmes conditions, au point de vue du contrôle de l'autorité supérieure.

172. Enfin les communes peuvent se fractionner en sections, c'est-à-dire qu'il peut se trouver, sur le territoire d'une commune, des villages ou hameaux ayant des droits d'usage ou des immeubles qui n'appartiennent qu'à la collection de leurs habitants, à l'exclusion des autres habitants de la commune. Ce fractionnement se produit assez fréquemment dans les départements montagneux du centre de la France : les départements de l'Aveyron, du Cantal, de la Creuse et du Puy-de-Dôme, où le nombre des sections d'une même com-

mune est en moyenne de 10, 11 et 15, et s'élève parfois jusqu'à 30, 36, 39 et même 64 et 66.

Le nombre total des sections de commune ayant des propriétés distinctes de la commune dont elles dépendent, est, d'après une statistique récente, de 35,848, réparties entre 6,109 communes. Les départements de la Creuse et du Puy-de-Dôme en renferment à eux seuls plus de 8,500.

Cette division des communes en sections ayant des droits distincts n'entraîne pas toujours la création d'une représentation spéciale pour les sections. En principe, le conseil municipal est le représentant des sections de la commune ; c'est lui qui gère leurs intérêts. Ses pouvoirs ne cessent que lorsque les droits d'une section sont opposés à ceux de la commune ou d'une autre section. Ainsi, dans le cas de procès entre deux sections, ou bien entre une section et la commune, il est institué, pour représenter la section, une commission syndicale, dont les membres sont nommés par le préfet (art. 56 et 57 de la loi de 1837). La section est encore représentée par une commission syndicale, lorsqu'il s'agit de savoir si les terres vagues et incultes qui lui appartiennent seront mises en valeur, conformément à la loi du 28 juillet 1860. Toutefois, dans cette dernière circonstance, la commission syndicale n'est appelée à donner qu'un avis, préalablement à la délibération du conseil municipal. Nous reviendrons sur les difficultés auxquelles donne lieu l'existence des sections de commune, en traitant de la mise en valeur des terres vaines et vagues et des marais communaux, d'après le système de la loi du 28 juillet 1860, pour l'exécution de laquelle le concours des ingénieurs des ponts et chaussées a été réclamé[1].

[1] Nous demandons la permission de rappeler ici que nous avons publié un traité sur *les Sections de communes et les biens communaux qui leur appartiennent* (2e édition, 1864).

CHAPITRE IV

ORGANISATION EXCEPTIONNELLE DU DÉPARTEMENT DE LA SEINE DE LA VILLE DE PARIS ET DE DIVERSES COMMUNES

173. En exposant l'organisation des administrations locales préposées à la gestion des intérêts généraux et celle des administrations préposées au soin des intérêts locaux, nous avons réservé pour un chapitre spécial ce qui concernait le département de la Seine, la ville de Paris et les communes du département de la Seine.

En effet, l'organisation adoptée pour les départements et les communes de la France n'a pas paru pouvoir être appliquée sans de graves inconvénients au département de la Seine et à la ville de Paris.

Les raisons qui ont inspiré le législateur à diverses époques ont été tant de fois discutées, surtout dans ces derniers temps, qu'il est presque superflu de les rappeler. On a soutenu récemment cette thèse que la ville de Paris, capitale de la France, siége du gouvernement, dont la population était sans cesse accrue et sans cesse modifiée, à ce point qu'il ne s'y trouvait presque plus de Parisiens, appartenait à la France

et que son administration devait être organisée en vue des intérêts de la France, plutôt qu'en vue de ses intérêts municipaux. Nous n'acceptons pas cette thèse dans toutes ses parties; mais il est évident que le législateur a été préoccupé de l'influence considérable que la ville de Paris a toujours exercée sur la France entière dans les mouvements révolutionnaires, et qu'il a cru nécessaire de prendre des précautions pour éviter que l'administration municipale de la ville de Paris, siégeant à peu près en permanence à côté du Corps législatif, n'en vînt à sortir de ses attributions et à tenter, comme la commune de Paris en 1793, de dominer la représentation du pays.

Ces préoccupations ont inspiré au législateur des règles spéciales pour l'organisation des agents chargés de veiller aux intérêts généraux dans le département de la Seine et surtout pour l'organisation des agents et des conseils chargés de pourvoir à la gestion des intérêts locaux [1].

174. Voyons d'abord l'organisation des agents.

Pour l'administration des intérêts généraux, il y a une différence entre le régime que nous avons exposé et le régime spécial au département de la Seine. Il y a deux préfets dans ce département. Celui qui porte le titre de préfet du département de la Seine n'exerce pas les pouvoirs de police générale. Ces pouvoirs sont réservés au préfet de police.

C'est surtout au point de vue de l'organisation municipale que les différences sont saillantes.

D'abord la ville de Paris a un régime tout exceptionnel.

[1] Ces précautions semblent justifiées par la remarquable théorie de l'influence des capitales qu'a exposée M. Dupont-White dans ses ouvrages sur *la Centralisation* et sur *la Liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale*, théorie qui se résume dans cette phrase : « Si la centralisation crée un gouvernement plus fort que le pays, elle crée aussi bien une capitale plus forte que le gouvernement : le poids et le contre-poids sont œuvre de la même main ».

La plupart des pouvoirs attribués aux maires comme représentants des communes sont partagés entre le préfet de la Seine et le préfet de police. Le système qui avait été adopté à l'origine, notamment par l'arrêté du 12 messidor an VIII, et d'après lequel l'administration appartenait au préfet de la Seine, et la police municipale au préfet de police, a été modifié par un décret du 10 octobre 1859, qui a donné au préfet de la Seine une notable partie de la police municipale.

Il est vrai que le préfet de police, en vertu de l'arrêté du 3 brumaire an IX et de la loi du 14 août 1850, exerce ses pouvoirs sur les matières qui rentrent dans la police générale et même sur certaines matières de police municipale, non-seulement à Paris et dans tout le département de la Seine, mais en outre dans les communes de Saint-Cloud, Meudon, Sèvres et Enghien, du département de Seine-et-Oise; que, de plus, la loi du 10 juin 1853 lui a donné une grande partie de la police municipale dans les communes du département de la Seine, autres que Paris, laissant le surplus aux maires de ces communes.

Au-dessous des préfets se trouvent, dans la ville de Paris, des maires et des adjoints, savoir : un maire et deux adjoints dans chacun des vingt arrondissements entre lesquels la ville est divisée. Mais les maires ne sont guère, pour les matières d'administration, que les délégués du préfet de la Seine qui leur confie le soin de surveiller certains services locaux, d'instruire des affaires ou de notifier des décisions. Toutefois, dans certains cas, ils ont des pouvoirs qu'ils tiennent de la loi ou des règlements qui les ont désignés. Une des principales fonctions qui leur sont conférées par la loi, c'est de dresser les actes de l'état civil.

175. A côté de cette organisation particulière des agents

se place une organisation des conseils qui n'est pas moins spéciale.

Le conseil général du département et le conseil municipal de Paris, après avoir été électifs de 1789 à l'an VIII, avaient cessé de l'être depuis l'an VIII. L'élection avait été rétablie par la loi du 20 avril 1834, mais elle a été supprimée par l'article 1er de la loi du 3 juillet 1848, et ce régime exceptionnel a été maintenu par l'article 12 de la loi du 7 juillet 1852, et par l'article 14 de la loi du 5 mai 1855.

C'est le chef de l'État qui nomme les membres du conseil général et ceux du conseil municipal. Il y a soixante membres pour le conseil municipal, choisis parmi les personnes les plus notables des différents arrondissements. A ces soixante membres il est adjoint, pour former le conseil général ou plutôt la commission départementale, huit membres, savoir : quatre pour l'arrondissement de Saint-Denis, quatre pour l'arrondissement de Sceaux.

La commission départementale et le conseil municipal, ainsi institués, ont d'ailleurs les mêmes attributions que les conseils municipaux et les conseils généraux.

La loi du 24 juillet 1867 a décidé, dans son article 17, que les dispositions de la législation sur les administrations municipales étaient applicables à la ville de Paris, sauf certaines dérogations spéciales qu'indiquent les articles suivants.

Il faut ajouter qu'il n'y a pas de conseil d'arrondissement pour l'arrondissement de Paris, c'est le conseil municipal qui en fait les fonctions. Dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, il y a un conseil composé de neuf membres nommés par l'Empereur.

Enfin, les membres des conseils municipaux de toutes les

communes du département de la Seine sont également nommés par l'Empereur, en vertu de l'article 14 de la loi du 5 mai 1855.

176. Des préoccupations politiques ont porté le législateur à établir pour le département du Rhône et la ville de Lyon un régime analogue à celui du département de la Seine et de la ville de Paris.

Mais il n'y a pas une identité complète entre le régime que nous venons d'exposer et celui qui a été établi par la loi du 19 juin 1851.

Il n'y a pas deux préfets dans le département du Rhône, seulement le préfet a sous ses ordres deux secrétaires généraux, l'un pour l'administration, l'autre pour la police. Mais c'est le préfet qui est maire de la ville de Lyon, et qui exerce les fonctions d'administrateur de la commune et les fonctions de police municipale.

De plus, il remplit les fonctions de préfet de police, non-seulement pour la police générale, mais pour plusieurs parties de la police municipale dans quelques communes du département du Rhône qui avoisinent Lyon : Saint-Rambert, Villeurbane, Vaux, Bron, Venissieux, Sainte-Foy, Calluire, Oullins. Ce sont les fonctions qu'exerce le préfet de police dans les communes du département de la Seine autres que Paris. Enfin, il remplit les fonctions de préfet de police, au point de vue de la police générale, dans deux communes du département de l'Ain, Rillieux et Miribel, comme le Préfet de police de Paris à Sèvres, Meudon, Saint-Cloud et Enghien.

Il y a des maires d'arrondissement dans la ville de Lyon. Ils ont à peu près les fonctions des maires de Paris.

Les membres du conseil municipal de la ville de Lyon sont nommés par l'Empereur, en vertu de l'article 14 de la loi du

5 mai 1855. Mais les membres du conseil général du département du Rhône sont élus comme ceux des autres départements. D'ailleurs la modification du régime spécial, établi par la loi du 19 juin 1851, est à l'étude en ce moment.

177. Une application plus restreinte de ces règles exceptionnelles avait été faite par la loi du 5 mai 1855 dans toutes les villes, chefs-lieux de département, dont la population excède 40,000 âmes.

D'après l'article 50 de la loi de 1855, dans ces communes, le préfet du département était chargé de remplir les fonctions de préfet de police au point de vue de la police municipale, mais avec certaines restrictions, à peu près dans les mêmes conditions que le préfet de police dans les communes du département de la Seine autres que Paris.

Mais ces dispositions ont été abrogées par l'article 23 de la loi du 24 juillet 1867. La nouvelle loi se borne à enlever aux conseils municipaux de ces villes le pouvoir de régler l'organisation et le traitement du personnel de la police, et aux maires le droit de nommer les agents de ce service. Elle dispose que l'organisation du personnel sera réglée par décret impérial, le Conseil d'État entendu, que, au besoin, les sommes nécessaires pour les dépenses seront inscrites d'office au budget par un décret rendu dans les mêmes formes ; qu'enfin, les inspecteurs et agents de police seront nommés par le préfet, sur la présentation du maire.

CHAPITRE V

DES AGENTS AUXILIAIRES PLACÉS AUPRÈS DES AGENTS DIRECTS CHARGÉS DE LA GESTION DES INTÉRÊTS LOCAUX

178. Caractère mixte d'un certain nombre d'agents auxiliaires.

179. Agents auxiliaires préposés aux intérêts du département. — Agents des bureaux, inspecteurs.

180. Agents extérieurs. — Architectes, ingénieurs des ponts et chaussées.

181. Agents auxiliaires préposés aux intérêts des communes. — Agents des bureaux, secrétaires de mairie.

182. Agents extérieurs. — Architectes. — Ingénieurs des ponts et chaussées. — Agents voyers. — Gardes champêtres. — Receveurs municipaux.

178. Les agents directs, chargés de la gestion des intérêts locaux, le préfet et le maire, ont auprès d'eux des agents auxiliaires pour les aider dans l'accomplissement de cette partie de leur tâche. Il arrive souvent que ces agents ont, comme le préfet et le maire, le double caractère d'agents de l'État et d'agents du département et de la commune. Mais il n'en est pas moins utile de signaler leur double caractère, parce que, pour la gestion des intérêts locaux, ils relèvent des corps électifs qui en ont la direction, le conseil général et le conseil municipal, et qu'il importe à leurs intérêts comme aux intérêts du service qu'ils se rendent un compte exact de leur situation. Il y a d'ailleurs un certain nombre d'agents auxiliaires spéciaux préposés aux intérêts des départements et des communes.

179. Les agents auxiliaires de préparation qui concourent à la gestion des intérêts du département sont les employés des bureaux de préfectures, qui concourent également à la gestion des intérêts de l'État. Il est remarquable que le trai-

tement de ces employés est tout entier supporté par l'État. Les préfets rétribuent les employés de leurs bureaux au moyen d'une partie du fonds d'abonnement mis à la disposition du ministre de l'intérieur par la loi annuelle de finances. Aux termes de l'article 7 du décret du 27 mars 1852, les quatre cinquièmes des sommes allouées au préfet pour frais d'administration doivent être affectés au traitement des employés de leurs bureaux.

Les conseils généraux n'ajoutent rien, sur les fonds du département, au fonds d'abonnement dont le préfet dispose Mais, le plus souvent, ils accordent des subventions à la caisse des retraites des employés de la préfecture, et souvent même, quand les employés forcés de se retirer ou les veuves des employés décédés n'ont pas droit à pension, ils leur accordent des secours.

En outre des employés de la préfecture, il faut signaler, parmi les agents auxiliaires de préparation, les inspecteurs du service des enfants assistés, qui existent, depuis 1856, dans tous les départements.

180. Les agents d'exécution, attachés aux services départementaux, sont les architectes, pour les travaux de construction et de réparation des bâtiments; les ingénieurs des ponts et chaussées et les agents placés sous leurs ordres, pour les travaux des routes départementales, les trésoriers-payeurs généraux pour le recouvrement des recettes et le payement des dépenses.

Les architectes, nommés par les préfets, n'ont pas toujours le caractère exclusif d'employés de l'administration départementale. Ils font souvent des plans et dirigent des travaux, soit pour le compte de l'État, par exemple pour les églises cathédrales, soit pour le compte des communes. Ils ont ordi-

nairement un traitement fixe qui leur est alloué par le département et, en outre, des remises proportionnelles au montant des travaux qu'ils dirigent.

Les ingénieurs des ponts et chaussées sont attachés au service des routes départementales en vertu de l'article 24 du décret du 16 décembre 1811, qui a créé ces routes. La loi du 18 juillet 1866 a implicitement maintenu cette attribution du corps des ponts et chaussées. En effet, dans son article 1er (§ 10), elle donne aux conseils généraux le pouvoir de statuer définitivement « sur la désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et sur le mode d'exécution des travaux à la charge du département, autres que ceux des routes départementales. » Un amendement qui tendait à donner aux conseils généraux le même pouvoir pour les routes départementales, a été repoussé après une discussion assez vive dans laquelle les mérites du corps des ingénieurs des ponts et chaussées ont été mis en relief[1].

A raison des travaux qu'exige d'eux le service des routes départementales, les ingénieurs et les agents placés sous leurs ordres reçoivent des indemnités sur les fonds du département.

181. Les agents auxiliaires préposés à la gestion des intérêts des communes sont moins fréquemment pris parmi les agents de l'État.

Les agents auxiliaires intérieurs, le secrétaire de la mairie et les employés des bureaux dans les communes importantes, sont exclusivement rétribués sur les deniers communaux. Ils

[1] Voy. les discours de M. Lambrecht, député, et de M. Genteur, conseiller d'État, commissaire du gouvernement, à la séance du 18 mai 1866.

assistent le maire aussi bien dans l'exercice de ses fonctions de représentant de l'État que dans l'exercice de ses fonctions de représentant de la commune. Mais ici c'est la commune qui prête ses agents auxiliaires à l'État.

Aux termes d'un avis du Conseil d'État, en date du 2 juillet 1817, approuvé par l'Empereur et inséré au *Bulletin des lois*, les secrétaires ou secrétaires généraux de mairie n'ont aucun caractère public ; ils ne peuvent rendre authentiques aucun acte, aucune expédition, ni aucun extrait des actes de l'autorité. Les actes, expéditions et extraits doivent être signés par le maire.

182. Parmi les agents d'exécution, nous signalerons seulement les architectes, les ingénieurs des ponts et chaussées, les agents voyers, les gardes champêtres et les receveurs municipaux.

Quelques grandes villes ont des architectes employés plus ou moins exclusivement au service des bâtiments communaux. Le plus souvent, les communes qui ont à faire construire ou réparer des bâtiments font un traité isolé avec l'architecte qu'elles considèrent comme le plus capable. Dans certains cas, pour les travaux de distribution d'eau, par exemple, les villes s'adressent aux ingénieurs des ponts et chaussées, qui traitent alors comme simples particuliers, dans les mêmes conditions que les architectes.

Les ingénieurs des ponts et chaussées peuvent concourir d'une manière permanente aux travaux communaux dans deux cas, et ils conservent alors la qualité de fonctionnaires publics. D'une part, ils peuvent, sur la demande des administrations municipales, être attachés aux services municipaux dans les villes qui ont au moins 30,000 âmes de population (décrets du 24 septembre 1860 et du 28 octobre 1868). D'au-

tre part, le service de la construction et de l'entretien des chemins vicinaux peut leur être confié. Et il est effectivement confié aux ingénieurs dans 17 départements.

Mais, dans la plupart des départements, les préfets ont créé, pour le service des chemins vicinaux, en vertu de l'article 11 de la loi du 21 mai 1836, des agents voyers, dont le traitement est fixé par le conseil général et prélevé sur les fonds affectés aux travaux. Il y a ordinairement un agent voyer chef, résidant au chef-lieu du département, des agents voyers d'arrondissement et des agents voyers cantonaux. Dans certains départements, les agents voyers de canton et d'arrondissement sont placés sous la direction d'un ingénieur en chef. En vertu de la disposition du § 10 de l'article 1er de la loi du 18 juillet 1866 que nous avons cité tout à l'heure, c'est au conseil général qu'il appartient de décider si le service des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun sera confié aux ingénieurs des ponts et chaussées ou à des agents voyers.

Les gardes champêtres ont, avant tout, le caractère d'officiers de police judiciaire, chargés de constater les délits et contraventions en certaines matières spéciales.

L'article 16 du code d'instruction criminelle ne leur donnait que le droit de constater les délits et contraventions qui portaient atteinte aux propriétés rurales. La loi du 24 juillet 1867, par son article 20, leur a donné le droit de constater les contraventions aux règlements de police municipale. Mais en outre de ces fonctions, ils sont les agents auxiliaires des maires, notamment pour la notification de ses décisions et des décisions de l'administration supérieure

Enfin, pour le recouvrement de leurs recettes et le payement de leurs dépenses, les communes ont habituellement re-

cours aux percepteurs de l'État. Toutefois, aux termes de l'article 65 de la loi du 18 juillet 1837, dans les communes dont le revenu excède 30,000 francs, les fonctions de receveur municipal sont confiées, si le conseil municipal le demande, à un receveur municipal spécial, nommé par le chef de l'État parmi trois candidats que présente le conseil municipal.

TITRE III

De l'administration des intérêts spéciaux ou des établissements publics

---

§ 1er. — DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

183. Définition des établissements publics.
184. Différence existant entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique.
185. Comment sont créés les établissements publics.
186. Distinction des établissements publics qui gèrent un intérêt local et de ceux qui gèrent un intérêt général.
187. Établissements institués pour le service des cultes.
188. Établissements institués pour le service de l'assistance publique.
189. Établissements qui se rattachent au service de l'instruction publique.
190. Établissements institués dans l'intérêt de l'agriculture et du commerce.
191. Associations syndicales formées pour l'exécution de travaux d'utilité collective.
192. Des établissements publics qui gèrent un intérêt général.
193. Rapports des établissements publics avec l'État, les départements et les communes.

183. Nous arrivons à la dernière catégorie d'organes de l'administration. Après les organes de l'ensemble des intérêts généraux, puis les organes de l'ensemble des intérêts locaux, viennent les organes de certains intérêts spéciaux qui ont tantôt un caractère général, tantôt un caractère local.

Pour mieux assurer l'accomplissement de quelques services publics, le législateur a cru utile d'en confier la gestion à des autorités spéciales, dans lesquelles il a espéré trouver une compétence et un zèle particuliers, et il a personnifié les intérêts spéciaux auxquels pourvoyaient ces autorités, comme il avait personnifié les intérêts généraux dans l'État, les inté-

rêts locaux dans les départements et les communes. Ainsi, à côté de l'État, des départements et des communes, il y a d'autres personnes publiques qui ont une existence civile distincte, qui ont le droit d'avoir des propriétés, des ressources spéciales, indépendantes de celles de l'État et des communautés territoriales. C'est ce qu'on appelle les établissements publics.

Il y a un nombre assez considérable d'établissements publics institués pour les services publics du culte, de l'instruction publique, de l'assistance, dans l'intérêt du commerce, de l'agriculture et même en vue de l'exécution de travaux d'intérêt collectif. Nous les mentionnerons tout à l'heure. Sans cette énumération, que nous devons d'ailleurs restreindre dans de justes bornes et qui ne nous entraînera pas à entrer dans l'étude des règles des services publics auxquels concourent les établissements publics, le tableau des autorités qui participent à l'action administrative en France ne serait pas complet.

Sans doute, les administrateurs de ces établissements n'exercent pas, à proprement parler, une autorité sur les citoyens, mais ils font des actes de gestion en vue de satisfaire certains besoins collectifs : dans certains cas, ils imposent ou contribuent à imposer aux citoyens des charges en vue de recueillir les ressources nécessaires pour la satisfaction de ces besoins ; ils prennent donc part à l'administration publique.

Mais avant tout, il faut bien préciser ce qu'est un établissement public. On ne s'en rend généralement pas un compte exact. Tantôt on entend par là tout établissement ouvert au public, tantôt l'on pense qu'il n'y a d'établissement public que là où se trouve un bâtiment où le public est reçu et profite d'un service organisé dans son intérêt. Il y a là une dou-

ble erreur. Dans la langue spéciale du droit administratif, le mot établissement public indique une personne civile, ayant une existence distincte et des ressources propres, créée pour la gestion d'un service public. Par conséquent, les établissements d'instruction, d'assistance et autres, ouverts et entretenus aux frais de l'État, des départements et des communes ne sont pas, en général, des établissements publics dans le sens propre du mot. Ils ne le sont que si la personnalité civile leur a été expressément conférée. Et le plus souvent, c'est pour des services qui ne sont pas directement entretenus par les fonds de l'État, des départements et des communes, que sont créés les établissements publics. D'un autre côté, il peut se rencontrer des personnes civiles, constituées comme établissements publics, qui soient chargées d'un service public dont l'organisation ne comporte pas un bâtiment dans lequel le public est admis.

184. Mais il importe surtout de bien distinguer les établissements publics des établissements d'utilité publique. En dehors des personnes civiles, constituées pour la gestion de certains services publics, et qui concourent à l'action de l'administration, qui comptent au nombre de ses organes, comme les fabriques des églises catholiques, les hospices, hôpitaux et bureaux de bienfaisance, le législateur a admis l'existence de personnes civiles qui ne sont que des établissements privés, fondés par des sociétés de particuliers, mais auxquels il a paru convenable de conférer le bénéfice de l'existence civile à cause de l'intérêt, de l'utilité qu'ils peuvent présenter. La qualité de personne civile leur permet de recueillir des ressources propres et de perpétuer ainsi l'œuvre qu'ils ont pour but d'accomplir, indépendamment de l'existence ou du concours des membres qui les ont fondés. C'est ainsi qu'il

existe beaucoup de sociétés littéraires et scientifiques, de sociétés de prévoyance ou de charité qui ont le caractère d'établissements d'utilité publique.

Il se produit assez fréquemment une confusion entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique. Le législateur en a quelquefois donné lui-même l'exemple. Ainsi, dans l'article 910 du code Napoléon, le mot d'établissement d'utilité publique désigne à la fois les personnes civiles comprises dans ces deux catégories. Dans la loi du 20 février 1849, qui a créé la taxe dite des biens de mainmorte, c'est, au contraire, sous le mot d'établissements publics qu'elles sont toutes désignées. Un décret du 25 mars 1852 qui constitue, dans chaque arrondissement, des chambres consultatives d'agriculture dont les membres doivent être désignés par les préfets et qui leur confère la qualité de personnes civiles, les a déclarées établissements d'utilité publique, tandis que, à raison de leur rôle et de leur organisation, ces chambres sont évidemment des établissements publics. La même critique pourrait être adressée au décret du 3 septembre 1851, qui qualifie les chambres de commerce établissements d'utilité publique. Mais aujourd'hui la doctrine est nettement établie sur ce point, et cette distinction est très-essentielle à maintenir ; car la nature toute différente des établissements publics et des établissements d'utilité publique a entraîné, on le verra bientôt, une différence notable dans les rapports de ces établissements avec l'État, représentant des intérêts généraux, ou avec les départements et les communes[1].

[1] Parmi les ouvrages récents qui ont le mieux mis cette doctrine en lumière, nous devons signaler le livre de M. Bouchené-Lefer, ancien conseiller d'État, intitulé *Principes et notions élémentaires de droit public administratif*, — le *Cours de droit administratif* de M. Ducrocq, professeur à la faculté de Poitiers (3e édition) — et le *Traité de droit public et administratif* de M. Batbie, professeur à la faculté de Paris, t. V

Il n'est pas inutile d'ajouter qu'il y a, en outre des établissements publics et des établissements d'utilité publique, des sociétés commerciales qui peuvent avoir une existence indépendante de celle des membres qui les composent, et qui n'ont aucun caractère administratif.

Nous nous proposons d'indiquer comment sont créés les établissements publics, d'énumérer les principaux établissements publics et d'exposer sommairement les règles de leur administration au point de vue des rapports entre les intérêts généraux ou locaux et les intérêts spéciaux gérés par ces établissements. Nous dirons ensuite quelques mots des établissements d'utilité publique.

185. Le caractère d'établissement public dérive de la loi même qui organise les services publics et dispose que les administrateurs chargés de tel service pourront recueillir des ressources spéciales en vue de l'œuvre dont ils sont chargés. La création d'un nouvel établissement, rentrant dans la catégorie de ceux à qui la législation confère le caractère d'établissement public, ne peut, en principe, être autorisée que par un décret impérial. Toutefois, par exception à cette règle, la loi du 24 juillet 1867, dans son article 14, autorise les préfets à créer des bureaux de bienfaisance.

186. Le plus grand nombre des établissements publics sont chargés de gérer des services d'intérêt local. Il y en a cependant quelques-uns qui gèrent des services d'intérêt général. Commençons notre énumération sommaire par les premiers.

187. Nous avons vu que le service du culte figure parmi les objets dont s'occupe l'administration publique en France. Seulement, ce n'est ni l'État, ni le département, ni la commune qui sont chargés, en principe, de gérer ce service,

de pourvoir à la construction et à l'entretien des bâtiments qui y sont affectés et aux autres dépenses qu'entraîne la célébration du culte. Le législateur a constitué des organes distincts pour chacun des cultes qui sont pratiqués sur le territoire français et qui sont reconnus par l'État.

Ainsi, pour le culte catholique, il existe des fabriques qui gèrent les intérêts de chaque circonscription élémentaire du culte, savoir : la paroisse. Ces fabriques ont pour organe une administration collective, un conseil de fabrique, dont les membres sont nommés, pour la première fois, en partie par le préfet, en partie par l'évêque du diocèse, et qui se recrutent ensuite eux-mêmes. L'organisation, les charges et les ressources de ces fabriques sont réglées par le décret du 30 décembre 1809, et l'ordonnance du 12 janvier 1825.

Il est à remarquer que la gestion des établissements publics n'est jamais confiée à un administrateur unique; qu'elle l'est toujours à une agence collective. La nature même des fonctions de ces administrateurs explique pourquoi le législateur n'a pas appliqué dans ce cas le principe de la division de l'action et de la délibération qu'il applique, depuis l'an VIII, pour l'administration de l'État, des départements et des communes.

En vertu d'une tradition qui remonte à la loi des 2-4 novembre 1789, le traitement des ministres du culte n'est pas au nombre des dépenses dont les localités sont chargées; l'État l'inscrit à son budget. Mais il a paru bon de constituer encore une bourse spéciale pour ce service. Les dons et legs faits au curé de la paroisse, à l'évêque du diocèse, peuvent se transmettre par ce moyen à tous les titulaires successifs. La cure, l'évêché sont constitués en personnes civiles.

Il en est de même des séminaires et des écoles secondaires

ecclésiastiques où s'élèvent les jeunes gens qui aspirent à devenir ministres du culte.

On trouve une organisation analogue pour les cultes protestants reconnus et pour le culte israélite.

Il y a, pour ces différents cultes, des consistoires qui représentent les circonscriptions élémentaires (paroisses dans le culte protestant, synagogues dans le culte israélite) qui administrent leurs biens, reçoivent les dons et legs dans leur intérêt. Les membres des consistoires protestants et israélites sont nommés par la voie de l'élection.

188. Ce que nous avons dit pour le service du culte se reproduit pour le service de l'assistance publique.

Les bureaux de bienfaisance, chargés de la distribution des secours à domicile ; les hôpitaux et hospices, institués, les uns pour soigner les malades, les autres pour recueillir les enfants abandonnés, les vieillards et les infirmes, sont aussi érigés en personnes civiles, et administrés par des commissions. L'organisation et les attributions de ces commissions, dont les membres sont nommés par le préfet et dont le maire est de droit président, sont régies par le décret du 23 mars 1852, et par la loi du 7 août 1851, sur les établissements hospitaliers.

Mais il n'en est pas ainsi de tous les établissements d'assistance publique. Il en est qui sont la propriété des départements, par exemple, les asiles d'aliénés fondés avec les ressources des départements, conformément à la loi du 30 mai 1838. Il en est d'autres qui sont la propriété de l'État : ce sont les établissements généraux de bienfaisance, tels que l'institution des Jeunes aveugles, celle des Sourds-muets, l'asile d'aliénés de Charenton. Le régime de ces établissements est fixé notamment par une ordonnance royale du 21 février 1841.

189. Le service de l'instruction publique a donné lieu également à la création d'établissements publics.

En vertu du décret du 17 mars 1808, l'ensemble des établissements d'instruction publique de l'État, groupés et personnifiés sous le nom d'Université, était une personne civile ayant ses biens, sa dotation.

La loi de finances du 7 août 1850 a supprimé la personnalité civile de l'Université comme conséquence de la suppression du monopole de l'enseignement conféré depuis 1808 à l'État. Mais elle a maintenu aux établissements d'instruction publique de l'État et des communes, facultés, lycées, colléges, la personnalité civile, la faculté de recevoir des dons et legs.

L'Institut de France et les différentes académies qui le composent sont également des établissements publics.

190. Les chambres consultatives d'agriculture instituées dans chaque arrondissement par le décret du 25 mars 1852, et dont les membres sont désignés par les préfets, sont également des établissements publics (art. 10 de ce décret).

Enfin, mentionnons les chambres de commerce, qui sont instituées par décret de l'Empereur, et dont les membres sont élus par les notables commerçants de leur circonscription Ces chambres ont le double rôle d'organes officiels du commerce auprès du gouvernement et de mandataires du commerce pour la gestion de ses intérêts collectifs.

En cette dernière qualité, elles ont des charges et des ressources propres. Ainsi, elles doivent pourvoir à l'administration des bourses de commerce. Elles gèrent des établissements créés dans l'intérêt du commerce, par exemple, des entrepôts, des bureaux de conditionnement pour les soies; elles exploitent, dans certains ports, des machines à mâter, des grues

pour le chargement et le déchargement des navires, des grils de carénage. Dans ces dernières années, plusieurs chambres de commerce, en vue de hâter l'exécution de travaux considérables dans les ports où elles siégeaient, ont avancé à l'État les sommes nécessaires pour l'exécution des travaux, c'est ce qu'ont fait les chambres de commerce du Havre, de Bordeaux, de Dunkerque, de Gravelines.

Les charges qui pèsent sur les chambres de commerce sont acquittées au moyen de ressources spéciales. Pour les frais des bourses de commerce et leurs frais de bureau, il y est pourvu au moyen d'une imposition additionnelle à la contribution des patentes. Les frais d'exploitation des établissements spéciaux, des grues, machines à mâter, des grils de carénage dans les ports, sont couverts au moyen de la perception de droits imposés aux commerçants et industriels qui s'en servent, droits dont les tarifs sont fixés par des décrets impériaux. Enfin, pour se rembourser des avances faites à l'État, en vue de l'exécution de travaux dans les ports du Havre, de Bordeaux, de Dunkerque et de Gravelines, les chambres de commerce de ces villes ont été autorisées, par des lois spéciales, à percevoir des droits de tonnage sur les navires entrant dans ces ports. Nous reviendrons sur ces diverses questions en traitant des ports maritimes de commerce.

191. Faut-il comprendre parmi les établissements publics les associations syndicales formées, en vertu d'une décision de l'autorité administrative, entre les propriétaires intéressés à des travaux d'utilité commune, par exemple, le desséchement d'un marais, le curage d'un cours d'eau non navigable, les travaux de défense contre la mer, les fleuves, les torrents?

La question est controversée. Quelques auteurs les rangent parmi les établissements publics, d'autres parmi les établisse

ments d'utilité publique. Cette question n'est pas sans avoir un certain intérêt pratique, parce que la loi du 21 juin 1865, qui a remanié, refondu et sensiblement modifié sur divers points les règles relatives aux associations syndicales, n'a pas indiqué d'une manière complète les rapports qu'elle entendait établir entre l'administration centrale ou locale et ces associations.

La loi du 21 juin 1865, dont nous aurons plus tard à approfondir les dispositions, indique quels sont les objets, les travaux qui peuvent donner lieu à la formation d'une association syndicale. Puis elle décide qu'il y aura deux espèces d'associations, les unes libres, les autres autorisées.

Ces associations diffèrent d'abord par leur origine. Les associations libres se forment sans l'intervention de l'administration, mais il faut que l'unanimité des propriétaires intéressés y donne son consentement.

Les associations autorisées se forment au contraire avec le concours de l'administration et il n'est pas nécessaire que l'unanimité des intéressés y donne son adhésion ; il suffit de la majorité telle qu'elle est déterminée par la loi, pour que l'association puisse être formée par le préfet. Les propriétaires qui n'ont pas voulu entrer dans l'association ont le choix ou de donner enfin leur adhésion ou de délaisser leurs terrains à l'association. Seulement, la loi n'a pas accordé le droit de coercition à la majorité pour tous les travaux qui peuvent donner lieu à une association syndicale. Elle ne l'a permis que pour certains travaux qui intéressent la défense des propriétés et non pour ceux qui n'ont en vue que l'amélioration. C'est ainsi que se créent ces associations.

Quant au mode de fonctionnement, il y a des différences et des ressemblances. Toutes les sociétés, libres ou autori-

sées, sont des personnes morales : elles peuvent ester en justice (c'est-à-dire plaider) par leurs syndics, acquérir, vendre, échanger, transiger, emprunter et hypothéquer.

Mais les sociétés libres s'administrent comme elles l'entendent, et n'ont à réclamer le concours ni à subir le contrôle de l'administration.

Au contraire, les sociétés autorisées sont soumises à un certain contrôle dont l'étendue n'est pas encore très-nettement déterminée et, de plus, elles ont des priviléges spéciaux. Le recouvrement des cotisations de leurs membres est fait, comme en matière de contributions directes, au moyen d'un rôle rendu exécutoire par le préfet (art. 15). Les contestations relatives à la répartition des cotisations et à l'exécution des travaux sont jugées par le conseil de préfecture (art. 16). Enfin, le gouvernement peut autoriser l'association à exproprier les terrains nécessaires pour l'exécution de ses travaux (art. 18).

Il nous semble découler de ces dispositions de la loi, d'abord que les associations libres, bien qu'elles soient personnes morales, ne sont ni établissements publics ni établissements d'utilité publique ; en second lieu, que les associations autorisées, qui sont des espèces de communes spéciales, doivent être considérées comme des établissements publics. En effet, non-seulement elles sont constituées par des actes de l'administration, mais la majorité a le pouvoir de contraindre la minorité, de plus, elles jouissent, pour l'exécution de leurs travaux et le recouvrement de leurs recettes, des mêmes priviléges que l'administration. Et ces priviléges se justifient parce que leur œuvre est une œuvre d'utilité collective que l'administration, dans la plupart des cas, doit accomplir si les particuliers intéressés n'en prennent pas l'initiative.

Nous pensons donc que les associations syndicales autorisées doivent être assimilées aux établissements publics[1].

192. En outre des établissements publics que nous venons d'énumérer et qui sont préposés à la gestion d'intérêts locaux, il y a des établissements publics préposés à la gestion d'un service qui intéresse l'ensemble du pays, par exemple, la Caisse des dépôts et consignations dont nous signalerons le rôle quand nous traiterons du payement des dépenses publiques ; la Caisse des invalides de la marine ; la Caisse des retraites pour la vieillesse, créée par la loi du 18 juin 1850 ; la Caisse d'assurances en cas de décès, et la Caisse d'assurances en cas d'accidents, créées par la loi du 11 juillet 1868.

193. Quels sont les rapports des établissements publics avec les autres organes de l'intérêt public ?

Il est difficile de déterminer ces rapports d'une manière générale. Il y a certaines règles applicables à beaucoup d'établissements qui ne s'appliquent pas à d'autres, parce que le législateur a été diversement inspiré suivant les temps et suivant la nature du service qu'il avait à organiser. Mais ordinairement, voici quelle est la situation des établissements publics à l'égard de l'État, des départements ou des communes.

D'une part, et précisément parce que ces établissements gèrent un service public, quand leurs ressources propres ne sont pas suffisantes pour pourvoir à leurs dépenses, ils peuvent réclamer le concours des ressources affectées, soit à l'ensemble des intérêts locaux, soit à l'ensemble des intérêts généraux. Ils peuvent, et, dans certains cas, c'est un droit

[1] Les questions délicates que soulèvent la constitution et le mode d'action des associations syndicales ont été étudiées d'une manière très-approfondie et très-pratique, dans un livre publié par M. G. de Passy, ingénieur en chef, secrétaire de section au conseil général des ponts et chaussées, sous le titre modeste d'*Étude sur le service hydraulique*, et qui est arrivé promptement à une seconde édition.

pour eux, obtenir des subventions de la commune, du département ou de l'État.

D'autre part, la puissance publique générale ou locale qui sera obligée de venir à leur aide, est, par cela même, appelée à surveiller leur administration.

Ainsi, la plupart des actes de l'administration des établissements publics ne sont valables qu'après l'approbation de l'autorité supérieure. Ces établissements ne peuvent notamment aliéner leurs biens, emprunter ni s'engager dans des procès, du moins dans des procès devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, sans une autorisation. Pour les procès, c'est au conseil de préfecture que doit être demandée l'autorisation.

Ainsi encore, les budgets de ces établissements sont soumis à l'approbation du chef de l'État, du préfet ou du sous-préfet. Pour les fabriques d'église, c'est à l'évêque qu'il appartient d'approuver les budgets. Mais, en outre, les conseils municipaux sont autorisés à prendre connaissance des budgets et des comptes et à les discuter quand une subvention leur est demandée.

Pour quelques-uns de ces établissements, par exemple, les hospices, l'autorité supérieure peut les contraindre, par une inscription d'office à leur budget, à acquitter certaines dépenses obligatoires, essentielles à l'accomplissement du service public dont ils sont chargés.

Enfin, s'il y a des avantages à ce que des services spéciaux soient gérés par des autorités distinctes qui sont plus compétentes, plus zélées et s'il est bon de permettre aux établissements publics de recevoir des dons et legs qui assurent des ressources propres à des œuvres spéciales, le législateur n'a pas cru sage de laisser ces établissements qui ne meurent pas et dont la gestion est moins vigilante que celle de l'intérêt

privé, accumuler librement dans leurs mains une trop grande quantité de propriétés. Leurs acquisitions par dons et legs et même leurs acquisitions à titre onéreux sont donc subordonnées à l'autorisation du gouvernement, qui se préoccupe, d'une part, des intérêts économiques de la nation, et, d'autre part, quand il s'agit de legs, des intérêts des familles des testateurs.

Tels sont les principaux liens qui existent entre les intérêts généraux et locaux et les intérêts spéciaux personnifiés dans les établissements publics ; mais, nous le répétons, pour savoir d'une manière précise la situation de chacun de ces établissements par rapport à l'autorité publique supérieure, il faut consulter la législation qui le régit spécialement.

§ 2. — DES ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE

194. Comment sont créés ces établissements
195. Rapports de ces établissements avec l'État.

194. Il nous reste quelques mots à dire sur les établissements d'utilité publique. On a déjà vu qu'ils ne peuvent pas être considérés comme des organes de l'administration publique, comme accomplissant une partie de la tâche qui lui est dévolue par la législation française ; ce sont des établissements privés, investis du caractère de personnes civiles à cause de l'utilité qu'ils présentent pour le public et qui peuvent ainsi recueillir des ressources spéciales, destinées à perpétuer leur œuvre.

Il n'y a d'établissements d'utilité publique que ceux qui ont reçu ce titre par un décret impérial délibéré en Conseil d'État, et ces décrets ne sont jamais rendus qu'après un examen sérieux de l'utilité des œuvres et des chances de

prospérité que peuvent offrir les sociétés qui les ont entreprises.

Il y a un très-grand nombre d'établissements de cette nature : les congrégations religieuses de femmes qui s'occupent en même temps de l'instruction publique et de l'assistance publique, — certaines associations religieuses d'hommes vouées à l'enseignement primaire, — des sociétés littéraires et scientifiques, — des sociétés pour l'encouragement de l'industrie et de l'agriculture, — des sociétés de charité, — des sociétés de prévoyance, — des sociétés de secours mutuels, — les monts-de-piété, — les caisses d'épargne, etc.

196. Les rapports de ces établissements d'utilité publique avec l'État ne sont pas les mêmes que ceux des établissements publics. L'État n'a pas le même intérêt à leur prospérité et, par suite, il n'a, à leur égard, ni les mêmes charges ni les mêmes droits.

L'État, ni les départements, ni les communes ne leur doivent de secours, comme ils en doivent aux établissements publics, du moins à certains d'entre eux, dans les cas déterminés par la loi.

Les organes de l'État, du département et des communes, ne peuvent non plus exercer sur leur administration le même contrôle. Si l'autorité publique est investie du droit de surveiller certains de leurs actes, ce n'est pas pour assurer leur bonne gestion, c'est uniquement pour empêcher une agglomération excessive d'immeubles et de capitaux mobiliers dans les mains de personnes civiles qui ne meurent pas.

En vertu de l'article 910 du code Napoléon, les établissements d'utilité publique ne peuvent faire d'acquisitions à titre gratuit sans une autorisation du gouvernement. Le pou-

voir d'autoriser l'acceptation des libéralités entre-vifs ou par décès a été délégué, dans certains cas, aux préfets.

Mais les acquisitions à titre onéreux, les aliénations et, à plus forte raison, les actes de gestion ordinaire, n'ont pas besoin d'être approuvés par l'autorité publique. Cependant, par exception à cette règle, certains établissements placés dans des conditions spéciales, les congrégations religieuses, les monts-de-piété, les caisses d'épargne sont soumis à un contrôle plus étendu. Les statuts de quelques établissements contiennent parfois des règles particulières à ce sujet.

Enfin, les établissements d'utilité publique peuvent plaider devant les tribunaux civils sans autorisation.

§ 3. — RÉSUMÉ DE L'ORGANISATION DES AGENTS ET DES CONSEILS ADMINISTRATIFS

196. Pour terminer l'exposé des diverses autorités qui concourent à l'action administrative, il nous paraît utile de présenter en raccourci le tableau des agents administratifs et des conseils placés auprès d'eux, soit pour les éclairer, soit pour les diriger ou les contrôler.

Nous avons divisé cette organisation en trois parties :

1° L'administration de l'ensemble des intérêts généraux personnifiés dans l'État ;

2° L'administration de l'ensemble des intérêts locaux personnifiés dans les départements et les communes ;

3° L'administration de certains intérêts spéciaux qui ont tantôt un caractère local, tantôt un caractère général, et qui se personnifient dans ce qu'on appelle les établissements publics.

D'autre part, nous avons distingué les agents directs, qui

ont seuls pouvoir pour imposer aux citoyens les obligations établies par la loi, et pour représenter juridiquement les personnes publiques, des agents auxiliaires dont le rôle se borne à préparer ou à exécuter leurs décisions.

I. Pour l'administration des intérêts généraux, nous avons trouvé une hiérarchie d'agents directs ainsi composée :

Au centre de l'Empire, l'Empereur, qui donne l'impulsion générale à la gestion de tous les services publics, qui dirige l'ensemble, qui prend les mesures les plus importantes, mesures réglementaires, collectives ou individuelles, et qui nomme un grand nombre de fonctionnaires.

A côté de l'Empereur, les ministres, dont chacun dirige une ou plusieurs branches des services publics, investis, dans ce but, du droit de faire des actes d'autorité, quelquefois des règlements, plus souvent des mesures individuelles pour l'application des lois et règlements ; donnant aux agents inférieurs des instructions générales ou spéciales pour l'exécution des lois, réformant au besoin leurs actes ; enfin, faisant des actes de gestion, passant des marchés, ordonnançant les dépenes publiques.

Pour éclairer l'Empereur et les ministres, nous avons vu auprès d'eux divers conseils.

Avant tout le Conseil d'État, conseil de l'Empereur, plus que des ministres, auquel viennent aboutir les questions les plus importantes pour chaque service public.

Puis, auprès de chaque ministre, une série de conseils spéciaux, composés d'hommes pratiques, versés particulièrement dans les études du service public où ils ont passé leur vie.

Voilà l'administration centrale.

Passant ensuite à l'administration locale, à la gestion des intérêts généraux, dans les diverses circonscriptions entre

lesquelles le territoire de l'Empire est divisé, nous avons vu :

D'abord une hiérarchie qui correspond, en général, à tous les services publics :

Le préfet, représentant de l'Empereur dans le département, correspondant avec tous les ministres, ayant à côté de lui, d'abord le secrétaire général de la préfecture, son principal auxiliaire et son suppléant habituel, puis le conseil de préfecture ;

Le sous-préfet, qui dirige l'administration de l'arrondissement ;

Le maire, agent du gouvernement dans la commune, la dernière des circonscriptions administratives ;

Enfin, le commissaire de police.

Puis nous avons vu certains agents directs locaux qui ne relèvent pas du préfet, et correspondent directement avec les ministres :

Soit pour des services militaires : les intendants militaires pour l'armée de terre ; les préfets maritimes et les commissaires de la marine pour l'armée de mer,

Soit pour des services civils : les recteurs d'académie, chargés de l'administration de l'instruction publique, ayant auprès d'eux les conseils académiques ; les directeurs de la santé et autres agents supérieurs du service de la police sanitaire, assistés, dans certains cas, d'une commission sanitaire.

Voilà les agents directs et leurs conseils.

Nous avons ensuite énuméré les agents auxiliaires qui préparent ou exécutent les décisions des agents directs :

1° Les agents de préparation qui ne sont pas généralement en rapport avec le public, les bureaux et les agents de surveillance, les inspecteurs ;

2° Les agents d'exécution. Dans cette seconde catégorie, nous avons distingué les agents qui recueillent les revenus publics, de ceux qui appliquent ces revenus aux dépenses publiques.

C'est ainsi que s'est présentée à nous la série des agents chargés de l'administration des intérêts généraux.

II. Pour l'administration des intérêts locaux :

Nous avons distingué trois circonscriptions, le département, l'arrondissement et la commune, bien qu'il n'y en ait que deux qui aient conservé le caractère de personnes civiles : le département et la commune.

Dans le département, nous avons retrouvé le préfet comme agent chargé de représenter le département, et auprès de lui le conseil général, élu par les citoyens. Mais ce conseil, on l'a vu, n'a pas seulement à donner des avis dont l'agent tient tel compte que de droit; il a à prendre des décisions, des délibérations que le préfet doit suivre, lorsqu'elles sont exécutoires, soit en vertu de la valeur propre que la loi leur a attribuée, soit en vertu de l'approbation donnée, dans d'autres cas, par une des autorités chargées de veiller aux intérêts généraux.

Nous avons vu que le conseil général n'a pas seulement mission de gérer les intérêts locaux ; que le législateur a profité de sa composition, de l'origine élective de ses membres, pour le charger de la mission délicate de la répartition des impôts directs établis pour subvenir aux dépenses d'intérêt général ; que de plus, il lui a délégué, dans la loi de 1866, le soin de contrôler à certains égards l'action des pouvoirs municipaux.

L'arrondissement n'étant plus une personne civile depuis 1838, nous n'avons pas trouvé d'agent chargé de le représenter. Toutefois nous avons vu un conseil d'arrondissement qui

est élu par les citoyens, qui n'a point d'autre attribution, comme organe des intérêts locaux, que d'émettre des vœux et de donner des avis sur les objets qui intéressent l'arrondissement ; mais qui est en outre chargé de participer à la répartition des impôts directs, après le conseil général.

Enfin, dans la commune, nous avons retrouvé le maire comme organe des intérêts locaux, ayant à ce titre des pouvoirs de police et des pouvoirs de gestion, et, à côté de lui, un conseil municipal élu par les citoyens, ayant pouvoir de régler, de délibérer, d'émettre des avis ou des vœux, sous le contrôle ou sauf l'approbation de l'autorité chargée d'administrer les intérêts généraux.

Nous avons indiqué les agents auxiliaires qui assistent les agents chargés de la gestion des intérêts locaux.

III. Enfin nous avons vu les organes des intérêts spéciaux, les établissements publics, dont les uns sont institués en vue de la gestion d'un service local, dont les autres s'occupent de la gestion d'un service d'intérêt général.

Dans la première catégorie, nous avons mentionné les établissements préposés aux services du culte, de l'instruction publique, de l'assistance publique, les chambres consultatives d'agriculture, les chambres de commerce, les associations syndicales autorisées pour certains travaux d'utilité collective.

Puis nous avons fait connaître en quoi les établissements publics, organes de l'administration, diffèrent des établissements d'utilité publique, établissements privés, à qui leur utilité a fait accorder la qualité de personnes civiles.

Nous pouvons maintenant passer à l'étude des juridictions.

LIVRE III

DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

TITRE PREMIER

De l'autorité judiciaire

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LE ROLE ET L'ORGANISATION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

197. Raisons qui nous amènent à étudier l'autorité judiciaire avant la juridiction administrative.
198. De la place de l'autorité judiciaire au milieu des autres institutions publiques.
199. Mission de l'autorité judiciaire à l'égard des citoyens et de l'autorité administrative.
200. Caractère propre de l'action de l'autorité judiciaire en matière de contestations juridiques.
201. Attributions de cette autorité pour la protection des intérêts des mineurs et des incapables.
202. Indications sommaires sur l'histoire de l'organisation judiciaire.
203. Bases de l'organisation judiciaire. — Nomination et institution des magistrats par l'Empereur.
204. Des juges.
205. Du ministère public.
206. Des auxiliaires de la justice — Greffiers, huissiers, avoués, avocats.
207. Hiérarchie. — Droit d'appel
208. Distinction des juridictions ordinaires et des juridictions extraordinaires.
209. Division du sujet.

197. Nous avons indiqué que l'organisation de l'autorité administrative comprenait d'abord des agents éclairés et dirigés par des conseils, puis des juges spéciaux institués

pour statuer sur les réclamations auxquels donne lieu l'action des administrateurs quand ces réclamations sont fondées sur la violation d'un droit. L'étude des juridictions administratives devrait donc se placer ici, et c'est seulement après avoir ainsi terminé ce qui concerne l'autorité administrative que nous devrions aborder l'étude sommaire de l'organisation, des attributions et du mode de procéder de l'autorité judiciaire, qui a également un intérêt pratique pour les ingénieurs des ponts et chaussées.

Mais étant appelé à exposer successivement le mécanisme et les attributions de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative, nous avons pensé qu'il y avait des avantages à faire connaître, en premier lieu, l'organisation de l'autorité, judiciaire, qui est plus nette, plus harmonieuse, pour laquelle les principes généraux sont mieux établis par la loi et dont le mode de procéder est souvent imité, sauf certaines simplifications, pour la marche des juridictions administratives quand la législation est muette, ce qui arrive encore assez fréquemment.

198. Nous avons déjà indiqué quelle est la place de l'autorité judiciaire au milieu de nos institutions publiques. En traitant du principe de la séparation des pouvoirs, en exposant l'organisation générale de l'autorité administrative et ses rapports avec les autres autorités, nous avons dit que, dans le système de notre constitution et généralement dans le système des constitutions monarchiques, l'autorité judiciaire n'est pas un pouvoir distinct, que c'est une branche du pouvoir exécutif[1]. Mais l'autorité judiciaire ne s'en exerce pas moins dans des conditions toutes différentes de l'autorité gouvernementale et de l'autorité administrative. Si ces deux

[1] Voy. page 45, n° 22, et page 68, n° 37

autorités sont, en principe, indépendantes de l'autorité judiciaire, l'autorité judiciaire est également indépendante d'elles, et si, aux termes de l'article 7 de la Constitution, la justice se rend au nom de l'Empereur, les juges ne sont pas les organes du gouvernement ; ils sont complétement libres dans l'exercice du pouvoir qui leur est délégué. Il suit de là que les citoyens ne sont pas privés des garanties que la séparation des pouvoirs a pour but de leur assurer.

199. La mission de l'autorité judiciaire, qu'il faut maintenant préciser, consisterait, dans son essence et dans la théorie pure, à appliquer la loi aux contestations qui s'élèvent dans le sein de la société, quelles que soient les parties entre lesquelles s'engage le litige.

Toutefois, dans notre organisation constitutionnelle, telle que l'a faite, non-seulement la révolution de 1789, mais telle aussi que l'avait préparée l'ancienne monarchie, et à raison de la règle de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, établie par les lois des 16-24 août 1790, 7-11 septembre 1790, 7-14 octobre 1790, 27 avril-25 mai 1791 et 16 fructidor an III, la mission de l'autorité judiciaire ne s'étend pas à toutes les contestations que soulève l'application de la loi.

On a fait une distinction entre les contestations où l'intérêt privé seul est engagé et celles où l'intérêt public, confié aux soins de l'autorité administrative, est en jeu. Pour les contestations qui portent sur des objets d'intérêt privé, l'autorité judiciaire seule peut en connaître. Pour les contestations où l'intérêt public est engagé, l'autorité judiciaire n'en connaît, en principe, que lorsqu'il s'agit de réprimer par des peines les infractions à la loi et aux règlements faits par l'autorité administrative en vertu d'une délégation de la loi.

Le jugement des contestations que peut faire naître le contact de l'intérêt public et de l'intérêt privé, lorsqu'il ne s'agit pas d'appliquer des peines, est réservé à l'autorité administrative. Il lui a été réservé, nous l'avons dit, pour que l'autorité administrative, agissant sous l'impulsion et le contrôle du pouvoir législatif, ne fût pas entravée dans son action par l'autorité judiciaire, qui est irresponsable

Toutefois il n'y a rien d'absolu dans l'application de ces règles. Nous le montrerons en étudiant le contentieux administratif ; nous pouvons déjà l'indiquer en quelques mots.

D'abord, il n'appartient, en principe, qu'à l'autorité judiciaire d'appliquer les règles du droit privé sur l'état civil, le domicile des citoyens, le droit de propriété et ses démembrements, alors même qu'il existe à ce sujet une contestation avec l'autorité administrative.

De plus, on considère, en général, comme contestation d'intérêt privé, les contestations engagées entre les citoyens et les organes des intérêts collectifs au sujet de la gestion des biens que l'État, les départements, les communes et les établissements publics possèdent à titre de propriétaires, par exemple ce qui concerne la vente, l'échange, la location de ces biens. Ainsi l'État, les départements, les communes, les établissements publics sont assimilés, en pareil cas, aux particuliers ; et, en effet, il ne s'agit pas, à proprement parler, des intérêts des services publics, bien que la qualité de propriétaire n'ait été attribuée à ces personnes morales qu'en vue de l'intérêt public ; il ne s'agit que d'appliquer les règles du droit civil comme pour les contestations entre particuliers. Il y a toutefois une exception à ce principe pour les ventes des biens de l'État. A l'époque de la révolution de 1789, il est entré dans le domaine de l'État une masse considérable

de biens provenant du clergé et des émigrés. Ces biens ont été vendus dans des conditions parfois irrégulières; l'intérêt que le législateur attachait au maintien de ces ventes révolutionnaires l'avait porté à attribuer à la juridiction administrative la connaissance des contestations qu'elles pouvaient soulever. Cette exception n'a plus de raison d'être aujourd'hui; elle pourrait disparaître sans inconvénient.

D'autre part, dans quelques matières où l'intérêt du service public est en jeu, par exemple pour le recouvrement de certaines contributions, des contributions indirectes qui étaient très-impopulaires sous l'ancien régime et qui ont gardé pendant longtemps leur impopularité, des raisons de prudence politique ont fait attribuer à l'autorité judiciaire la connaissance des difficultés qui s'élèvent entre les redevables et l'État ou les communes. Il en est de même pour les contestations que soulève la perception des droits d'enregistrement et de mutations entre-vifs et par décès.

La juridiction administrative était chargée, à l'origine, du règlement des indemnités à allouer aux propriétaires qui sont dépossédés de leurs immeubles par l'administration pour l'exécution de travaux publics; mais, depuis 1810, c'est à l'autorité judiciaire qu'est confiée la fixation de cette indemnité et, depuis 1833, une juridiction toute spéciale a été instituée dans ce but. On a cru sage de donner à la propriété privée des garanties plus considérables que celles qu'offraient alors les juridictions administratives.

Enfin, toutes les fois que l'administration ou ses représentants s'attaquent à la propriété privée, sans avoir rempli les formalités qui sont destinées à constater que l'intérêt public exige le sacrifice de l'intérêt privé, ils sont considérés comme simples particuliers, et c'est l'autorité judiciaire qui

statue en pareil cas sur les réclamations du propriétaire.

Nous venons de voir l'autorité judiciaire sur le terrain qui semblait réservé à l'administration.

A l'inverse, il y a des peines qui ne sont pas appliquées par des organes de l'autorité judiciaire; ce sont les peines établies contre les particuliers qui enfreignent les règlements destinés à assurer la liberté de la circulation sur les voies publiques d'une certaine espèce, celles qui font partie de la grande voirie.

En résumé, la mission de l'autorité judiciaire consiste principalement à reconnaître les droits et les obligations qui dérivent pour les particuliers, soit des règles du droit privé, soit des contrats passés dans les conditions du droit privé, et de plus à appliquer les peines édictées contre les particuliers qui enfreignent les lois et les règlements. Aussi dit-on souvent que la vie, l'honneur, la liberté et la propriété des citoyens sont placés sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire.

200. Pour bien caractériser sa mission, il faut ajouter qu'elle n'a pas une action spontanée comme l'autorité administrative; elle ne statue que lorsqu'elle est saisie par les parties intéressées, c'est-à-dire les citoyens ou les représentants de l'intérêt social, et sa décision n'a d'effet que pour la contestation qui lui est soumise.

Avant 1789, nous avons dit que les parlements s'arrogeaient le droit de faire des règlements qui régissaient l'avenir. L'article 5 du code Napoléon défend aux juges de prononcer par voie de dispositions générales et réglementaires sur les causes qui leur sont soumises.

201. Il faut dire encore que l'autorité judiciaire n'a pas exclusivement une mission juridique et contentieuse. Elle n'est pas seulement appelée à prononcer sur des difficultés;

elle est aussi chargée, accessoirement à cette mission, de la protection des intérêts des mineurs et des incapables. Par exemple, dans certains cas, les délibérations des conseils de famille des mineurs ne peuvent être exécutées sans l'homologation d'un tribunal. Elle préside aux ventes par adjudication publique des immeubles qui ont été l'objet d'une saisie par des créanciers que leur débiteur ne payait pas, ou bien encore aux ventes de biens de mineurs. Enfin, des magistrats spéciaux, les juges des tribunaux de commerce, sont appelés à diriger la liquidation des faillites des commerçants.

Voilà, en quelques mots, quelle est la mission de l'autorité judiciaire.

202. Comment est-elle organisée pour accomplir cette mission?

Ce serait un long et difficile travail que d'exposer l'histoire de l'organisation judiciaire, et nous ne pouvons le faire ici.

Il faudrait, même sans rappeler l'organisation venue de Rome et celle qui sortait des forêts de la Germanie, et en prenant cette histoire à l'époque de la féodalité, montrer la lutte des juridictions seigneuriales et des juridictions ecclésiastiques avec la juridiction royale qui a fini par les absorber.

Il faudrait faire voir les parlements et surtout le parlement de Paris sortant des limites de leurs véritables attributions, se saisissant du pouvoir politique, en lutte continuelle avec l'autorité royale. Nous aurions à signaler la confusion qui se produisait au milieu de ces juridictions trop multipliées et d'origines si diverses, confusion qui aggravait les inconvénients de la diversité des législations.

Puis, en 1789, il faudrait assister à une révolution radicale; à l'établissement de la plupart des principes fondamentaux

sur lesquels repose l'organisation actuelle, et à la désorganisation de la magistrature par l'introduction du principe de l'élection dans la nomination des juges, et par la suppression des juridictions supérieures.

Il y aurait à relever enfin, après les simplifications patriarcales de ce pouvoir étrange qui rêvait de l'âge d'or au moment où il versait des torrents de sang, la réorganisation opérée par le Premier consul dans le service de la justice comme dans toutes les branches de la puissance sociale, et, sous les gouvernements qui ont suivi l'Empire, l'affermissement, le développement des principes qui ont été posés en 1789 et complétés en 1810.

Laissant de côté cette histoire, nous abordons l'exposé de l'organisation actuelle.

203. Quelques principes fondamentaux dominent l'organisation judiciaire.

La justice se rend au nom de l'Empereur. C'est, nous l'avons dit, une vieille tradition de la monarchie qui est consacrée par l'article 7 de la Constitution de 1852. Les magistrats sont nommés par l'Empereur. Ceux qui, par exception, sont choisis par les citoyens reçoivent de lui l'institution.

Les magistrats se divisent en deux catégories, les juges, le ministère public.

204. Les juges (nous prenons ici le mot dans le sens le plus large) sont seuls appelés à rendre les décisions, et, pour assurer l'impartialité de leurs sentences, le législateur leur accorde l'inamovibilité. La Constitution de 1852 (art 6) fait de l'inamovibilité de la magistrature un principe constitutionnel placé sous la garde du Sénat.

Cette règle de l'inamovibilité ne fait cependant pas obstacle à ce que, en cas de forfaiture, le magistrat devenu in-

digne soit enlevé à ses fonctions. Mais il y a pour cela des garanties considérables. De même, elle ne fait pas obstacle à ce que, quand l'âge ne lui permet plus de remplir ses fonctions, et le législateur a fixé l'âge auquel le magistrat est présumé n'avoir plus toutes ses forces, il soit mis à la retraite. Le décret du 1er mars 1852, qui a force de loi, fixe cet âge à soixante-dix ans pour les magistrats en général, à soixante-quinze ans pour ceux de la Cour suprême, la Cour de cassation.

La règle de l'inamovibilité ne s'applique pas à tous les magistrats. Il y en a qui sont amovibles, les juges de paix; d'autres ne sont nommés que pour un temps, les membres des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes, élus par les citoyens. Les prud'hommes mêmes peuvent être enlevés à leurs fonctions avant le terme de leur mandat dans des cas exceptionnels.

En général, toute juridiction est composée de plusieurs juges. On voit une garantie de lumières dans la réunion d'esprits divers qui sont différemment instruits et différemment frappés par les explications des parties.

En principe, les magistrats ne sont pas responsables de leurs décisions.

Toutefois, dans certains cas exceptionnels, ils peuvent être pris à partie : 1° s'il y a dol, fraude ou concussion, qu'on prétendrait avoir été commis soit dans le cours de l'instruction, soit lors des jugements; 2° si la loi déclare les juges responsables à peine de dommages-intérêts; 3° s'il y a déni de justice, et le juge ne peut pas se retrancher derrière le silence ou l'obscurité de la loi pour se dispenser de juger (art. 4 du code Napoléon); 4° enfin, dans les cas spéciaux où la loi, prévoyant une faute grave du juge, décide qu'il pourra

être pris à partie (art. 505 du code de procédure civile). Mais cette action contre le magistrat est environnée de garanties très-considérables.

Telle est, en résumé, la situation des juges.

205. Le ministère public, dont Montesquieu a dit que c'était la plus belle institution qui fût sortie du moyen âge, est l'organe du pouvoir exécutif auprès des tribunaux ou plutôt l'organe de la loi dont il est chargé de requérir l'exécution.

Il a pour fonction principale de saisir le tribunal des infractions à la loi et d'en demander la punition.

En matière civile, il a parfois le droit d'agir directement dans l'intérêt public, mais, le plus souvent, il se borne à venir en aide à celle des parties en cause devant le tribunal qui lui paraît fondée dans sa réclamation. Il peut toujours demander à être entendu. Il doit toujours donner ses conclusions dans les causes qui intéresssent l'État, les mineurs, les incapables.

Le ministère public a, par sa parole, une influence sur les décisions. Toutefois, il n'y prend pas part. Aussi n'a-t-on pas vu d'inconvénients à ce qu'il fût révocable, comme il l'est dans notre organisation judiciaire actuelle.

Cette institution, malgré ses avantages, n'a pas été étendue à toutes les juridictions civiles. Des raisons spéciales ont motivé cette exception.

206. Aux tribunaux sont attachés, en dehors des magistrats proprement dits, des officiers publics auxiliaires du tribunal, comme les greffiers et les huissiers, ou mandataires des parties comme les avoués.

Les greffiers ont pour mission de tenir note des actes des juges, de les conserver et de les expédier en donnant à ces expéditions l'authenticité.

Les huissiers ont la double mission de maintenir l'ordre dans les audiences des tribunaux et de faire aux parties les notifications nécessaires pour l'instruction des affaires et pour l'exécution des jugements et des actes notariés qui, par suite de leur authenticité, ont la même force exécutoire. La première mission est spécialement réservée à certains huissiers désignés par les tribunaux.

Les avoués sont les représentants nécessaires des parties devant les tribunaux, du moins devant les juridictions ordinaires. Ils sont chargés de faire en leur nom les écritures nécessaires pour l'instruction des procès et de conclure devant le tribunal, c'est-à-dire de présenter l'exposé sommaire des prétentions de la partie.

Les greffiers, les huissiers, les avoués ont ce caractère commun qu'ils sont officiers ministériels. Ils sont forcés de prêter leur ministère, chacun pour l'objet de sa mission, à celui qui le requiert, à moins qu'on ne leur demande quelque chose de contraire à l'ordre public. Cette situation a dû leur être faite parce qu'ils ont un monopole. Il n'y a qu'un nombre déterminé de greffiers, d'huissiers et d'avoués, et il ne faut pas qu'en se concertant ils puissent empêcher une réclamation d'arriver jusqu'au juge, ou entraver l'exécution d'un jugement.

Ils sont nommés par le chef de l'État, mais avec cette condition toute particulière qu'ils doivent avoir acheté la charge d'un officier ministériel qui se retire. C'est depuis 1816 qu'on a reconstitué en France, pour cette série de professions, la vénalité des offices, un des plus grands abus des régimes antérieurs à 1789, où elle s'étendait à toutes sortes de fonctions publiques. Au moment où le Trésor public cherchait de tous côtés des ressources pour payer les charges de

l'invasion, on augmenta le cautionnement que devaient fournir ces officiers ministériels et quelques autres officiers publics, comme les notaires chargés de donner l'authenticité aux actes des particuliers, et, en échange des sacrifices qu'on leur imposait, il a été décidé par la loi du 28 avril 1816 qu'ils pourraient présenter un successeur à l'agrément du roi. Cette situation et le monopole attribué aux officiers ministériels, ont fait monter considérablement le prix des charges, et le public peut avoir la crainte que les officiers ministériels n'abusent de leur situation pour multiplier les frais. Mais, en admettant qu'il se produise des abus, la situation ne pourrait être changée que par une loi qui accorderait une indemnité aux titulaires des offices; car ces offices constituent de véritables propriétés. Le gouvernement l'a souvent reconnu.

Les avoués et les huissiers, comme les notaires, sont placés, non-seulement sous la surveillance de chambres de discipline constituées par voie d'élection, parmi ces officiers ministériels, pour maintenir la dignité du corps, mais en outre sous la surveillance des tribunaux auprès desquels ils fonctionnent. Il y a là des garanties pour les parties.

A ces divers auxiliaires qui concourent à l'œuvre de la justice, il faut ajouter les avocats. Ils ont pour mission de plaider pour les parties qui les ont librement choisis, car les plaideurs peuvent, en vertu de l'article 85 du code de procédure civile, se défendre eux-mêmes. Les avocats ne tiennent leur titre que de leur entrée dans une corporation où l'on est admis pourvu qu'on présente des garanties de capacité, justifiées par le diplôme de licencié en droit, et de moralité. La corporation est dirigée par un conseil nommé par la voie de l'élection, qui décide des admissions et qui maintient les traditions d'honneur et de dignité du corps.

Voilà quelques idées générales sur le personnel judiciaire.

207. Une des bases fondamentales de l'organisation de cette autorité, c'est que, en principe, la décision rendue par un tribunal n'est pas définitive, il y a presque toujours lieu à des renvois devant une autorité supérieure, ce qu'on nomme appel. C'est une voie de recours contre l'erreur, un frein contre l'arbitraire, une garantie du soin que les premiers juges apporteront à leurs décisions. C'est aussi une satisfaction donnée à la nature humaine, qui se croit facilement victime d'une injustice quand elle a été condamnée.

Toutefois, il ne faut pas que cette garantie tourne au préjudice des plaideurs et que le remède soit pire que le mal. On a donc sagement décidé, pour éviter les lenteurs et ne pas exagérer les frais, qu'il n'y aurait pas plus de deux degrés de juridiction.

Dans certains cas où l'intérêt en litige ne vaudrait pas les frais d'un nouveau procès, le législateur ne permet pas l'appel.

Puis, en outre de cette hiérarchie des juges, le principe de l'unité de législation a entraîné la centralisation, c'est-à-dire, comme nous l'avons dit, l'institution, au sommet de la hiérarchie, d'un corps chargé de maintenir l'unité dans l'application de la loi, en cassant les décisions qui en auraient fait une fausse application, la Cour de cassation.

La hiérarchie a été établie, à plus forte raison, entre les membres du ministère public placés auprès des diverses juridictions.

208. Enfin, on distingue les juridictions ordinaires des juridictions spéciales ou extraordinaires. Les unes ont la plénitude de la juridiction, c'est-à-dire que toutes les contestations qui ne sont pas expressément attribuées à une autre autorité rentrent dans leur domaine. Les autres ne peuvent

statuer que sur les matières qui leur sont attribuées et par une suite nécessaire de cette situation restreinte, elles ne peuvent généralement pas connaître des difficultés qui s'élèvent sur l'exécution forcée de leurs jugements.

209. Nous allons examiner sommairement l'organisation, les attributions et le mode de procéder de chacune des juridictions qui composent l'autorité judiciaire. Nous traiterons, en premier lieu, de la juridiction civile, c'est-à-dire de la juridiction qui prononce sur les contestations d'intérêt privé qui s'élèvent entre les citoyens; en second lieu, de la juridiction criminelle qui prononce sur l'application des peines en cas d'infraction à la loi et aux règlements. Quoique le soin de statuer sur les affaires civiles et sur les affaires criminelles soit souvent confié au même personnel, il y a dans l'organisation des deux juridictions des différences notables. Nous terminerons par l'exposé de l'organisation des attributions du grand corps judiciaire qui domine toutes les juridictions civiles et criminelles et qui a pour mission de maintenir l'unité dans l'application de la loi : nous voulons parler de la Cour de cassation.

CHAPITRE II

DES JURIDICTIONS CIVILES

§ 1. — ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES JURIDICTIONS CIVILES

210. Ordre à suivre dans l'étude des juridictions civiles.
211. Juges de paix : leur organisation.
212. Attributions diverses des juges de paix.
213. Tribunaux d'arrondissement : leur organisation.
214. Attributions des tribunaux d'arrondissement.
215. Cours impériales : leur organisation.
216. Attributions des cours impériales.
217. Jury d'expropriation. — Renvoi.
218. Tribunaux de commerce : organisation et attributions.
219. Conseils de prud'hommes : organisation et attributions.
220. Arbitres : organisation et attributions.

210. Pour étudier l'organisation et les attributions de chacune des juridictions civiles, en réservant la procédure à suivre devant ces différentes juridictions, qui fera l'objet d'une étude d'ensemble, nous suivrons un ordre différent de celui que nous avons suivi dans l'exposé de l'organisation des agents administratifs. Pour les agents, nous devions commencer par le supérieur, puisque l'impulsion part d'en haut et se communique à travers les intermédiaires jusqu'au dernier degré. Ici, au contraire, en matière de justice, l'initiative part d'en bas, et le contrôle est placé en haut. Il faut donc commencer par le dernier degré de la hiérarchie.

211. Nous rencontrons d'abord le juge de paix. Il n'a qu'une justice exceptionnelle. Cependant il est difficile de ne pas le nommer, quand on commence à décrire l'organisation judiciaire. Si sa compétence est exceptionnelle en droit elle est très-ordinaire en fait.

Il y a un juge de paix par canton.

Les juges de paix sont nommés par le Chef de l'État, sans conditions de capacité : ils sont révocables par lui. Le juge de paix a deux suppléants nommés et révocables comme lui. Il est assisté d'un greffier.

Il n'y a pas de ministère public auprès des juges de paix. Le peu d'importance des causes soumises à cette juridiction a fait penser que l'intérêt général n'y serait que rarement engagé.

Le ministère des avoués n'est pas obligatoire pour introduire les affaires devant le juge de paix.

212. Ses attributions sont variées. Il a des attributions judiciaires, extra-judiciaires et administratives.

Des attributions extra-judiciaires nous ne dirons qu'un mot.

Il est chargé de présider les conseils de famille qui délibèrent sur les intérêts des mineurs. Il est chargé d'apposer et de lever les scellés : apposer des scellés, c'est appliquer des bandes de papier ou des fils sur la porte d'une chambre ou d'un appartement ou sur l'ouverture d'un meuble et fixer ces bandes ou ces fils avec des cachets de cire marqués du sceau du magistrat qui procède à l'opération. Les scellés ont pour but d'empêcher le détournement des valeurs que contiennent les appartements et les meubles sur les ouvertures desquels ils sont apposés. La loi prévoit un certain nombre de cas où ils peuvent être apposés; par exemple, le cas où ceux qui prétendent à la succession d'une personne décédée sont mineurs ou absents; le cas où le défunt était dépositaire public (art. 909 à 911 du code de procédure civile).

Le juge de paix est encore chargé d'attributions administratives. Il est souvent appelé à diriger des enquêtes adminis-

tratives pour recueillir l'opinion des citoyens sur les avantages et les inconvénients qu'ils peuvent trouver à une mesure projetée.

Restreignons-nous à ses attributions judiciaires.

Le juge de paix est, tantôt conciliateur, tantôt juge.

Voyons d'abord son rôle en qualité de conciliateur, puisque son intervention en pareil cas peut empêcher les procès.

Il remplit cette misssion pour les affaires dont il peut être juge. Il la remplit également pour celles qui doivent être portées devant le tribunal d'arrondissement, à quelques exceptions près.

Pour les premières, la formalité est très-simple. Toute citation devant le juge de paix doit être précédée d'un avertissement envoyé par le greffier, qui invite les parties à paraître devant le juge de paix. Pour les autres, c'est déjà la procédure judiciaire qui s'entame entre les parties.

Il est intéressant de voir, dans la dernière statistique quinquennale de la justice civile publiée par le ministère de la justice pour les années 1861 à 1865, [1] comment les juges de paix remplissent cette partie de leur mission.

De 1861 à 1865, ils ont délivré 17,797,217 billets d'avertissement. Dans 7,504,822 affaires (plus des quatre dixièmes) les parties n'ont pas comparu et ont renoncé généralement à leurs procès. Elles ont comparu dans 10,163,510 affaires, dont les trois quarts, soit 7,695,745, ont été suivies de conciliation.

Pour les affaires soumises au préliminaire de conciliation, avant d'arriver au tribunal d'arrondissement, elles étaient, de 1861 à 1865, au nombre de 298,826. Il y a eu 55,351 affai-

[1] Nous croyons devoir citer la statistique quinquennale publiée en 1867 de préférence à la statistique publiée en 1868, qui ne porte que sur les travaux de l'année 1866.

res dans lesquelles le défendeur, c'est-à-dire la partie assignée, n'a pas comparu. Les adversaires se sont trouvés ensemble devant le juge de paix dans 245,475 affaires et dans 98,463, les deux cinquièmes environ; ils ont été conciliés.

Le juge de paix est encore juge. Ses fonctions en cette qualité s'exercent tantôt en dernier ressort, tantôt à charge d'appel.

Les lois du 25 mai 1838, du 20 mai 1854 et du 2 mai 1855 ont étendu beaucoup ses attributions. On a vu de grands avantages à donner aux justiciables un juge qui est près d'eux, à portée de vérifier les faits, sans beaucoup de frais. Il statue sur certaines matières en dernier ressort quand la valeur de la demande ne dépasse pas 100 francs, et, à charge d'appel, il peut statuer en certains cas sur des litiges dont l'intérêt va jusqu'à 1,500 francs.

Une des limites fondamentales des pouvoirs du juge de paix, c'est qu'il ne peut statuer sur des actions en revendication de propriété; il ne peut prononcer que sur des actions possessoires, c'est-à-dire sur les actions qui tendent à maintenir le détenteur d'un immeuble dans la situation qu'il s'était faite depuis plus d'un an et un jour ou à l'y réintégrer s'il en est violemment dépouillé.

Le juge de paix est compétent pour connaître au civil de certains litiges où l'administration est intéressée, et, par exemple, des contestations relatives à la perception de quelques contributions indirectes, notamment celles qui s'élèvent entre les concessionnaires d'un pont à péage et les redevables sur l'application du tarif du péage. C'est encore à lui qu'il appartient, d'après l'article 15 de la loi du 21 mai 1836, de régler l'indemnité due au propriétaire riverain d'un chemin vicinal qui a été obligé de céder une partie de son terrain pour l'élargissement du chemin.

L'appel, dans le cas où le jugement n'est pas rendu en dernier ressort, est porté devant le tribunal d'arrondissement. — On ne peut se pourvoir en cassation que pour cause d'excès de pouvoir (loi du 25 mai 1838, art. 15).

D'après la dernière statistique quinquennale de la justice civile, les juges de paix ont été appelés, de 1861 à 1865, à juger 2,244,755 affaires. Ils ont rendu 1,192,545 jugements définitifs. Le surplus des affaires a été abandonné par les parties.

Parmi ces jugements, 360,561, les deux tiers, étaient rendus en premier ressort ; 22,655 ont été frappés d'appel ; il y en a eu 38 sur 100 infirmés.

212. Du juge de paix passons au tribunal d'arrondissement.

On l'appelle souvent tribunal de première instance. Mais nous venons de voir que le juge de paix connaît en première instance d'une foule de contestations, et que le tribunal d'arrondissement est juge d'appel des décisions du juge de paix.

Il y a un tribunal par arrondissement, sauf à Paris où le tribunal de la Seine juge les affaires de tout le département.

Le nombre des juges varie suivant la population. Le minimum est de trois, le maximum de douze ; à Paris, il s'élève jusqu'à soixante-cinq. Il y a en outre des suppléants.

Les tribunaux qui sont nombreux se divisent en plusieurs chambres pour faire face aux besoins du service.

Un jugement n'est valable que s'il est rendu par trois membres au moins. En cas d'insuffisance des suppléants, le tribunal prend des suppléants temporaires parmi les avocats attachés au tribunal ou subsidiairement parmi les avoués institués près le tribunal (décret du 30 mars 1808, art. 49).

Les membres des tribunaux d'arrondiseement sont inamo

vibles. Il y a parmi eux un président et un vice-président pour chaque chambre. C'est l'Empereur qui les désigne. Ils doivent être licenciés en droit.

Le ministère public auprès du tribunal d'arrondissement est composé d'un procureur impérial et de un ou plusieurs substituts. Il y a des greffiers et des commis greffiers attachés au tribunal.

Le ministère des avoués est obligatoire devant le tribunal d'arrondissement.

214. Les attributions des tribunaux d'arrondissement s'étendent à toutes les matières qui ne sont pas attribuées à d'autres juridictions. Ils sont les premiers des tribunaux ordinaires. Ils statuent non-seulement sur les affaires civiles proprement dites, mais aussi sur les affaires commerciales, quand il n'y a pas de tribunal de commerce dans l'arrondissement; et cette juridiction spéciale n'est instituée que là où les affaires commerciales sont suffisamment développées.

Ils connaissent des affaires tantôt en premier et dernier ressort, tantôt à charge d'appel.

La loi distingue entre les actions mobilières et les actions immobilières, c'est-à-dire celles qui portent sur des biens meubles ou sur des biens immeubles (cette distinction des biens, suivant leur nature, est établie par les articles 517 à 536 du code Napoléon).

Ils connaissent en dernier ressort des actions mobilières, quand la demande ne dépasse pas la valeur de de 1,500 francs en principal, et des actions immobilières quand le revenu de l'immeuble n'est pas supérieur à 60 francs. Les actions dont la valeur n'est pas susceptible de se résoudre en argent, ne sont jugées qu'en premier ressort (loi du 11 avril 1838, art. 1). Pour les actions relatives à la perception des impôts

indirects, et spécialement des droits d'enregistrement, ils jugent sans appel, quelle que soit la valeur du litige, mais sauf recours direct devant la Cour de cassation (loi des 7-11 septembre 1790, art. 2; — loi du 22 frimaire an VII, art. 65).

A côté de la juridiction du tribunal, il faut placer celle qu'exerce le président à lui seul. Dans un grand nombre de cas, le président peut ordonner les mesures d'urgence que les circonstances exigent. Il juge sans délai quand il y a lieu à référé (code de procédure civile, art. 806). Mais il ne prend que des mesures provisoires qui ne font pas préjudice au principal.

Les tribunaux d'arrondissement ont statué, de 1861 à 1865, sur 639,911 affaires civiles; mais 155,191 d'entre elles avaient été arrangées à l'amiable par les parties. Il n'a donc été rendu que 484,720 jugements contradictoires ou par défaut. De plus, ils ont prononcé sur 158,160 affaires commerciales.

Sur 100 jugements civils en premier ressort, 13 en moyenne ont été frappés d'appel; ils ont été confirmés dans la proportion de 68 pour 100.

Les présidents ont rendu chaque année plus de 13,000 ordonnances de référé.

215. Au-dessus des tribunaux d'arrondissement sont placées les cours impériales.

Il y a 28 cours impériales. Le siége de chaque cour a été fixé en raison d'anciennes traditions antérieures à 1789 : la loi détermine leur ressort, qui embrasse plusieurs départements, excepté pour la cour de Bastia dont le ressort est restreint au département de la Corse.

Les membres des cours sont nommés par l'Empereur. Le nombre des membres varie suivant la population. Le mini-

mum est de 20, le maximum de 40 ; à Paris, il s'élève à 72. Ils sont répartis entre différentes chambres pour l'expédition des affaires. Il y a un premier président, des présidents de chambre, des conseillers. Chaque chambre ne peut rendre de jugements qu'autant qu'elle compte sept membres. La règle n'est pas la même en matière criminelle qu'en matière civile.

Il n'y a pas de suppléants proprement dits. Le nombre des magistrats de chaque cour est considérable, et une chambre peut se compléter, au besoin, en empruntant les membres d'une autre chambre. Si cela était nécessaire, on prendrait des avocats ou des avoués pour compléter la cour, comme on fait pour le tribunal d'arrondissement.

Le ministère public auprès des cours impériales est ainsi composé : un procureur général, chef du parquet, plusieurs avocats généraux qui ont pour fonction de porter la parole dans les audiences, plusieurs substituts du procureur général qui sont principalement chargés du service intérieur du parquet.

Il y a un greffier en chef et plusieurs commis greffiers pour chaque chambre.

Il y a des avoués spéciaux auprès des cours impériales.

216. Les attributions des cours impériales sont de rendre souverainement la justice en matière civile (loi du 20 avril 1810, art. 17).

Ces cours sont juges d'appel : 1° des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux d'arrondissement compris dans leur circonscription ; 2° des décisions des tribunaux de commerce ; 3° des décisions des arbitres constitués volontairement par les parties, quand l'affaire aurait été de la compétence du tribunal d'arrondissement (nous parlerons bientôt

de la juridiction des arbitres) ; 4° des ordonnances de référé rendues par les présidents des tribunaux d'arrondissement.

De plus, elles statuent en premier et dernier ressort dans des cas très-exceptionnels ; par exemple, sur la prise à partie : action personnelle dirigée contre un magistrat, dont nous avons déjà indiqué les conditions spéciales (art. 509 du code de procédure civile).

Les cours impériales ont statué, de 1861 à 1865, sur 57,691 affaires. Il faut retrancher de ce total 11,073, soit 19 pour 100, qui avaient été retirées par suite de transaction ou de désistement des parties. On a calculé qu'il y avait eu 1 arrêt sur 19 attaqué devant la Cour de cassation, et qu'il est intervenu 15 arrêts de cassation sur 100 arrêts de cours impériales qui étaient l'objet de pourvois.

Les cours impériales forment, avec les tribunaux d'arrondissement, les juridictions ordinaires en matière civile.

217. Nous arrivons maintenant aux juridictions exceptionnelles. Nous en avons déjà mentionné une : les juges de paix. Il y en a plusieurs autres.

En matière civile proprement dite, il faut signaler le jury d'expropriation chargé d'apprécier les indemnités dues aux propriétaires dépossédés pour cause d'utilité publique.

C'est une juridiction temporaire constituée en vertu de la loi du 3 mai 1841, modifiée sur certains points et pour des cas spéciaux par diverses autres lois. Elle est composée de citoyens choisis au sort sur une liste formée par l'administration avec le concours de l'autorité judiciaire, et fonctionne sous la direction d'un magistrat, membre du tribunal d'arrondissement. Nous reviendrons sur cette juridiction quand nous traiterons de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

218. En matière commerciale, il y a plusieurs juridictions spéciales. — D'abord, les tribunaux de commerce établis dans les localités où les besoins du commerce l'exigent.

Leurs membres sont élus pour deux ans par les notables commerçants. Ces notables doivent leur titre à l'appréciation du préfet qui les inscrit sur la liste. Après l'élection, les juges ont besoin d'être institués par décret de l'Empereur.

Il n'y a pas de ministère public près des tribunaux de commerce.

Le ministère des avoués n'est pas obligatoire auprès de ces tribunaux. Il s'est formé, auprès d'un certain nombre de tribunaux de commerce, une sorte de corporation de mandataires agréés par le tribunal, qui remplissent habituellement le ministère d'avoué et d'avocat. Ces agréés n'ont pas la qualité d'officiers ministériels.

Les tribunaux de commerce sont juges, non-seulement des contestations relatives à l'exécution des engagements intervenus entre commerçants, mais de toutes celles qui sont relatives aux actes de commerce, même faits par des personnes qui ne sont point commerçantes. La loi définit ce qu'il faut entendre par acte de commerce (code de commerce, art. 632 à 638).

Ils jugent en dernier ressort jusqu'à concurrence de 1,500 francs. L'appel est porté devant les cours impériales.

Les tribunaux de commerce ont jugé, de 1861 à 1865, 1,013,882 affaires. Sur 100 jugements de ces tribunaux, 10 ont été frappés d'appel. Ils ont été confirmés dans la proportion de 71 pour 100.

219. La juridiction des prud'hommes, constituée par des décrets de l'Empereur dans les localités où le développement

de l'industrie le rend nécessaire, statue sur les contestations qui s'élèvent entre patrons et ouvriers, relativement à des salaires, à des malfaçons, à des contrats d'apprentissage.

Elle est composée de membres élus par les patrons et les ouvriers. Elle remplit les fonctions de conciliateur comme les juges de paix.

Dans certains cas, les décisions des prud'hommes peuvent être attaquées devant le tribunal de commerce.

De 1861 à 1865, cette juridiction a été saisie de 217,449 contestations. Les parties ont été conciliées dans 127,419 affaires. Il en restait 39,060 ; 15,000 ont été jugées, le reste a été retiré. Sur 100 jugements, 17 ont été attaqués devant le tribunal de commerce; les trois quarts ont été confirmés.

220. Enfin, il y a une juridiction qui peut être créée au gré des parties, soit en matière civile, soit en matière commerciale : c'est la juridiction des arbitres.

Dans le système de l'Assemblée constituante de 1789, système fondé, il faut l'avouer, sur une excessive confiance dans la bonté de la nature humaine, l'arbitrage devait être le moyen principal de terminer les procès. « Les juges ne sont faits, disait Thouret, que pour ceux qui n'ont pas l'esprit de s'en passer. » Aujourd'hui, on connaît mieux le cœur humain. L'arbitrage n'est qu'un moyen très-accessoire de terminer les procès. Les règles qui y sont relatives sont reléguées à la fin du code de procédure civile.

En matière civile, on ne connaît plus depuis longtemps que l'arbitrage volontaire. En matière commerciale, les associés étaient obligés par le code de commerce de soumettre leurs contestations à des arbitres (art. 51). Mais cette prescription, qui donnait lieu à de vives réclamations, a été abrogée par la loi du 17 juillet 1856.

Les parties en litige peuvent volontairement soumettre leurs différends à un ou plusieurs arbitres qu'elles choisissent à leur gré. On appelle cet acte compromis, mais il n'y a que les majeurs qui puissent compromettre, et c'est seulement sur des objets qui n'intéresseraient pas l'ordre public.

La décision des arbitres est rendue exécutoire par une ordonnance du président du tribunal dans le ressort duquel siégent les arbitres (art. 1020 du code de procédure civile).

De plus, les jugements arbitraux sont sujets à appel dans tous les cas, à moins que les parties n'y aient renoncé, ce qu'elles font souvent. Si la matière était du ressort du juge de paix, l'appel est porté devant le tribunal d'arrondissement ; si elle était du ressort du tribunal d'arrondissement, l'appel est porté devant la cour impériale (art. 1023 du même code).

Les juridictions civiles sont dominées par la Cour de cassation, qui domine également les juridictions criminelles. Nous en parlerons plus tard.

§ 2. — RÉSUMÉ DE LA PROCÉDURE DEVANT LES JURIDICTIONS CIVILES

221. Des règles de la procédure civile.
222. Préliminaire de conciliation.
223. Transaction.
224. Désistement.
225. Introduction de la demande.
226. Instruction de l'affaire. — Audience.
227. Instruction orale et instruction écrite.
228. Moyens de défense. — Exceptions.
229. Moyens d'instruction. — I. Interrogatoire sur faits et articles. — II. Enquête. — III. Expertise. — IV. Vérification d'écritures. — V. Inscription de faux.
230. Récusation.
231. Des jugements. Comment ils sont rendus.
232. Diverses espèces de jugements. Jugements préparatoires, interlocutoires, définitifs.
233. Jugements contradictoires et par défaut.

224. Les règles de la procédure devant les juridictions civiles, dont nous devons donner ici un résumé succinct, sont tracées par le code de procédure civile. Elles sont renfermées dans 516 articles. Le code en a 1042; on y trouve, dans des chapitres différents, les règles à suivre devant la justice de paix, devant les tribunaux d'arrondissement, devant les cours d'appel, puis les règles relatives aux voies extraordinaires pour attaquer les jugements, enfin celles qui concernent l'exécution des jugements.

Il faut y joindre des règles spéciales pour quelques juridictions exceptionnelles, contenues dans des lois spéciales. Pour les tribunaux de commerce, notamment, elles se trouvent dans les articles 642 à 648 du code de commerce; pour le jury d'expropriation, dans la loi du 3 mai 1841.

Enfin le règlement pour la procédure à suivre devant la Cour de cassation est contenu dans un arrêt du conseil du 28 juin 1738, qui avait réglé la procédure devant le conseil des parties, et qui a été modifié par quelques dispositions postérieures.

Nous n'avons pas la pensée d'analyser complétement ces diverses règles; nous devons nous borner à donner une idée sommaire de la manière de procéder devant les tribunaux civils, manière de procéder dont les parties essentielles se retrouvent dans le fonctionnement des juridictions administratives.

Pour cet exposé sommaire, nous suivrons la marche d'un

procès qui doit être jugé par le tribunal d'arrondissement, à charge d'appel.

222. On est obligé de débuter par un préliminaire de conciliation devant le juge de paix, sauf les cas d'exception énumérés dans l'article 49 du code de procédure civile, et parmi lesquels figurent les causes intéressant l'État et le domaine, et les causes qui intéressent les mineurs.

Le demandeur, c'est-à-dire celui qui prend l'initiative de la contestation, fait citer son adversaire, qu'on appelle le défendeur, devant le juge de paix. C'est un huissier qu'on emploie pour cette citation. Le juge de paix fait ses efforts pour concilier les parties. Il leur rappelle qu'un mauvais accommodement vaut souvent mieux qu'un bon procès.

223. Si les parties s'entendent et se décident à mettre chacun un peu du sien, on dressera un acte de transaction. C'est un contrat dont les règles sont tracées par les articles 2044 et suivants du code Napoléon.

Il faut être majeur pour transiger. Les intérêts litigieux des mineurs sont toujours placés sous la tutelle des tribunaux.

Mais supposons que les parties n'aient pu s'entendre, que le juge de paix n'ait pu parvenir à les concilier, le procès va suivre son cours.

224. Disons toutefois, avant de continuer la série de la procédure à suivre, qu'il n'est jamais trop tard pour se dédire. Le procès engagé pourra être arrêté par la renonciation, le désistement de celui qui l'a engagé (art. 402 du code de procédure civile)

Voyons comment s'engage le procès.

225. Le demandeur assigne ou ajourne le défendeur à comparaître devant le tribunal.

Devant quel tribunal? Il y a à ce sujet une série de règles établies par l'article 59 du code de procédure. On distingue suivant les cas. Nous ne pouvons pas résumer ces règles; il faut seulement indiquer que le juge n'est pas laissé au choix de celui qui entame le procès. C'est ordinairement le juge le plus rapproché de l'objet litigieux. Mais en matière personnelle, c'est le tribunal du domicile du défendeur. Dans ce cas, c'est à celui qui réclame à se déplacer.

L'ajournement est fait par un exploit d'huissier. L'exploit doit contenir tous les renseignements nécessaires pour que le défendeur sache ce qu'on lui demande, quel est l'avoué qui représente le demandeur, et quel tribunal va être appelé à juger la question. Il doit être signifié à la personne, ou à son domicile. L'article 69 indique comment l'État doit être assigné.

Voilà la demande introduite. L'adversaire constitue avoué de son côté et répond aux prétentions de son adversaire.

226. Ici commence l'instruction de l'affaire.

Les parties représentées par leurs avoués se présentent à l'audience. L'audience est publique. C'est une des règles fondamentales de notre système judiciaire. Le juge est placé en face de l'opinion publique. Le huis clos ne peut être ordonné que s'il y avait crainte de scandale ou inconvénient grave. C'est une mesure très-exceptionnelle (art. 87).

Le président a la police de l'audience; il a des pouvoirs pour faire respecter le tribunal (art. 88 à 91).

L'avoué est chargé de présenter les conclusions; les avocats plaident; ordinairement l'avocat remplace l'avoué pour la lecture des conclusions. Mais l'avoué doit être à l'audience. Lui seul représente la partie.

227. En principe, devant les tribunaux civils, l'instruc-

tion est orale. C'est sur l'audition des avoués et avocats que le tribunal se prononce. Cela est à remarquer ; nous verrons que c'est un système contraire qui est suivi devant les juridictions administratives, même devant celles qui ont une audience publique.

Cependant le tribunal a le moyen d'empêcher que sa religion ne soit surprise. Il peut ordonner que l'affaire sera instruite par écrit, pour en être fait rapport par l'un des juges (art. 95). Il peut encore, sans faire faire de nouvelles écritures aux parties, ordonner que les pièces seront mises sur le bureau pour en être délibéré (art. 93).

De plus la loi exige que certaines causes soient communiquées au procureur impérial : en premier lieu, celles qui concernent l'ordre public, l'Etat, le domaine, les communes, les établissements publics (art. 83).

228. Que peut opposer le défendeur au demandeur ? Il est bon de distinguer. Il peut défendre au fond, ou invoquer des exceptions.

Au fond, il niera la dette alléguée, il prétendra être propriétaire du bien que l'adversaire revendique. Cela est simple.

Mais il peut soutenir que le juge est incompétent. Qu'on suppose un entrepreneur de travaux publics assigné devant le tribunal civil pour dommage causé à un particulier par l'exécution d'un travail régulièrement ordonné ; il soutiendra que le tribunal est incompétent pour connaître de la demande ; il déclinera la compétence du tribunal.

Il peut opposer de simples moyens de forme : soutenir que l'exploit d'ajournement est nul ; et s'il veut être recevable à invoquer ce moyen, il doit le présenter au début de l'instance.

Il peut encore soutenir que l'obligation est éteinte par prescription.

Jusqu'ici le juge peut vérifier par lui-même les allégations produites de part et d'autre.

229. Mais il y a des moyens de discussion qui vont exiger une instruction plus compliquée.

I. Une partie demande que l'adversaire soit interrogé sur faits et articles. Un juge est nommé pour y procéder (art 324 et suivants).

II. Une partie demande à prouver des faits dont elle entend se servir pour la défense de sa cause. Si les faits ne pas sont reconnus et si la loi en admet la preuve, une enquête est ordonnée. Elle est faite devant un des juges du tribunal ; chacun produit ses témoins. — Procès-verbal est dressé (art. 252 à 294).

III. Il peut s'agir d'apprécier des dégâts causés, ou tout autre objet pour lequel l'avis d'hommes de l'art serait nécessaire. Le tribunal peut ordonner une expertise (art. 302 à 323). L'expertise doit se faire par trois experts, à moins que les parties ne conviennent qu'il sera procédé par un seul. Faute par les parties de nommer leurs experts, le tribunal y procède d'office.

Il y a sur les expertises une série de règles sur lesquelles nous aurons à revenir quand nous étudierons la procédure devant les juridictions administratives.

IV. Le défendeur peut nier la signature qu'on prétend être la sienne, et qui est placée au bas d'un acte qui l'engage.

Ici une procédure spéciale s'ouvre. Le tribunal ordonne la vérification des écritures (art. 193 à 213). Elle se fait par experts et par témoins devant un des juges. On examine les pièces de comparaison ; on entend les témoins qui auraient vu signer la pièce. Les résultats de cette instruction sont consignés par le juge commissaire dans son procès-verbal.

V. Enfin il peut y avoir une demande en inscription de faux (art. 214 à 251).

L'inscription de faux a un caractère purement civil, ou un caractère à la fois civil et criminel. Si le faux n'est pas imputé à la personne qui se prévaut de la pièce, c'est une action civile. Si le faux lui est imputé, l'action se complique immédiatement d'un caractère criminel. Les actes qui ont un caractère d'authenticité, par exemple les actes notariés, ne peuvent être attaqués que par une inscription de faux.

Le tribunal ordonne la vérification. L'instruction est plus approfondie encore que lorsqu'il s'agit de vérification d'écritures.

Enfin l'affaire est instruite, le jugement peut être rendu.

230. Ici nous devons parler d'un incident grave qui se présente quelquefois : Il peut y avoir, pour un ou plusieurs des membres du tribunal, une cause qui les empêche de participer au jugement d'une affaire, lors même qu'ils seraient sur leur siége ; c'est la récusation. On appelle ainsi le droit qu'a toute partie d'écarter du nombre de ses juges un magistrat qui se trouve dans une des situations déterminées par la loi, et qui ont paru de nature à faire suspecter son impartialité.

Il y a d'assez nombreux cas de récusation qui sont indiqués dans l'article 378 du code de procédure. Le législateur craint, ou du moins la partie peut craindre que le juge ne soit entraîné par des liens de parenté d'intérêt, direct ou indirect, par une opinion déjà émise sur le procès, par des relations d'intimité, par une inimitié personnelle, à faire pencher la balance dans un sens plutôt que dans l'autre.

Le tribunal est juge de la question de savoir si l'un de ses membres doit être récusé. Mais il ne faut pas que les procès

traînent en longueur et que la récusation ne soit proposée qu'au moment où tout serait prêt pour la décision. D'après l'article 382, celui qui veut récuser doit le faire avant le commencement des plaidoiries, et, si l'affaire est en rapport, avant que l'instruction soit achevée ou que les délais soient expirés, à moins que les causes de la récusation ne soient survenues postérieurement.

231. Nous arrivons donc au jugement.

Les jugements sont rendus à la pluralité des voix, du moins dans les tribunaux et cours composés de plusieurs membres; car le juge de paix siége seul.

Ils sont prononcés ou sur-le-champ, ou après délibéré dans la chambre du conseil. Quelquefois le tribunal remet à une audience prochaine pour prononcer le jugement (art. 116).

S'il y a partage, on appelle, pour le vider, un juge d'une autre chambre; à défaut de juge, un suppléant; à son défaut, un avocat attaché au barreau, et à son défaut un avoué, tous appelés suivant l'ordre du tableau. L'affaire est plaidée de nouveau (art. 118).

Les jugements doivent être motivés; c'est une règle fondamentale (art. 141). Il y a là une satisfaction due à la partie; une garantie d'examen de la part du juge; un moyen de permettre la révision du procès.

Le jugement est intitulé et terminé au nom du souverain; voici la formule: « Napoléon, Empereur des Français, à tous présents et à venir, salut.

« Le tribunal de... a rendu le jugement suivant: »

Ici se place le jugement, puis on termine ainsi:

« Mandons et ordonnons à tous huissiers sur ce requis, de mettre ledit arrêt (ou jugement) à exécution, à nos procureurs généraux et à nos procureurs près les tribunaux de

première instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis. »

232. Il faut distinguer diverses espèces de jugements.

1° Au point de vue de leur objet, ils sont préparatoires, interlocutoires ou définitifs; et ces distinctions, qui se retrouvent dans la procédure administrative, ont des conséquences pratiques.

Le jugement préparatoire est celui par lequel le tribunal ordonne une mesure d'instruction, sans préjuger le fond art. 452).

Le jugement interlocutoire est celui par lequel le tribunal ordonne, avant dire droit, une preuve, une vérification, une instruction qui préjuge le fond.

Enfin, le jugement définitif est celui qui statue sur le litige, en appréciant les prétentions soumises au tribunal.

Ainsi par exemple, et nous pouvons prendre cet exemple dans le droit administratif, puisque nous retrouverons devant les juridictions administratives les trois espèces de jugements que nous venons d'indiquer : Un particulier demande une indemnité à raison du dommage qui lui a été causé par des travaux publics. L'administration ne conteste pas le droit à indemnité, elle ne conteste que l'importance des dommages et le chiffre de l'indemnité. Saisi de ce litige, le conseil de préfecture, sans rien préjuger, ordonne une expertise. C'est un jugement préparatoire.

Au contraire, supposons que l'administration s'oppose à l'expertise, soutienne qu'elle est inutile : qu'en admettant que les faits allégués fussent prouvés, il n'y a pas lieu d'allouer une indemnité: Si le conseil de préfecture, repoussant la prétention de l'administration à raison du caractère des faits

allégués, ordonne une expertise, le fond est préjugé. Il y a jugement interlocutoire.

Enfin le jugement qui fixera l'indemnité due ou rejettera la demande, sera définitif, par opposition aux jugements préparatoires et interlocutoires, ce qui ne fera pas obstacle à ce qu'il soit frappé d'appel, si le droit d'appel est ouvert par la loi.

En deux mots, le jugement préparatoire est destiné à éclairer le tribunal, sans rien préjuger; — le jugement interlocutoire préjuge; — le jugement définitif juge le procès.

Quel est l'intérêt pratique de cette distinction? Il est dans la règle posée par l'article 451 du code de procédure civile. L'appel d'un jugement préparatoire ne peut être interjeté qu'après le jugement définitif, et conjointement avec l'appel de ce jugement, lors même qu'il aurait été exécuté sans réserves. On n'a pas voulu que les particuliers pussent multiplier inutilement les frais d'un procès. Comme leurs droits ne sont pas compromis, le législateur les oblige d'attendre.

Au contraire, le même article 451 porte que l'appel d'un jugement interlocutoire peut être interjeté avant le jugement définitif. Cela se comprend. Le fond est préjugé; le litige est déjà en partie tranché.

Il y a à ce sujet une question délicate, celle de savoir si le jugement interlocutoire, qui peut être attaqué avant le jugement définitif, doit l'être dans un délai fixe à dater du jour où il a été signifié, ou si la partie intéressée peut attendre le jugement définitif pour attaquer les deux en même temps.

La jurisprudence de l'autorité judiciaire a varié sur ce point. Certains arrêts admettent que les deux jugements peuvent être attaqués en même temps, et qu'il importe peu que l'arrêt interlocutoire ait été signifié ou même exécuté

depuis plus de trois mois. D'autres arrêts, et d'assez récents, décident que l'appel n'est plus recevable, si le jugement interlocutoire a été exécuté sans réserves. Le préjugé est ainsi transformé en jugé.

La jurisprudence du Conseil d'État, qui se fonde aussi sur l'article 451, admet que l'on n'est pas tenu d'attaquer le jugement interlocutoire avant le jugement définitif. On peut citer notamment en ce sens deux arrêts, l'un du 30 mai 1861 (*Richard contre le ministre des travaux publics*), l'autre du 8 mars 1866 (*de Chassay*).

233. On distingue encore les jugements en deux catégories au point de vue de l'attitude des parties en cause. Si les parties ont comparu, le jugement est contradictoire. Si les parties n'ont pas comparu, il est par défaut.

La conséquence pratique de cette distinction, c'est que la partie jugée par défaut et qui n'a pas été entendue dans sa défense peut demander au tribunal, dans un certain délai, de revenir sur son jugement; c'est ce qu'on appelle former opposition (art. 149).

Mais il y a deux manières pour les parties de ne pas comparaître devant les tribunaux où elles doivent être représentées par les avoués, c'est ou bien qu'elles ne constituent pas avoué, ou bien que l'avoué, qui a échangé des écritures avec l'avoué de l'adversaire, ne comparaisse pas au jour de l'audience publique. Les règles sont différentes dans les deux cas, tant pour la signification des jugements que pour le délai de l'opposition.

234. Au point de vue de leur force exécutoire, on distingue, nous l'avons vu, les jugements en dernier ressort et les ugements susceptibles d'appel.

235. Le jugement est rendu. Que vont faire les parties?

Celle qui gagne s'empressera de le faire signifier à son adversaire. C'est le greffier qui délivre l'expédition. C'est l'huissier qui fait la signification.

Si le jugement est contradictoire et n'est susceptible ni d'opposition ni d'appel, il est exécutoire immédiatement.

S'il n'est pas en dernier ressort et si la partie interjette appel, l'exécution du jugement est suspendue, à moins que le tribunal n'ait ordonné l'exécution provisoire, dans les cas où elle est autorisée par la loi (art. 457). C'est tout le contraire en matière administrative. L'appel n'est pas suspensif et l'exécution immédiate ne peut être arrêtée que si la juridiction supérieure ordonne le sursis ou si l'administration supérieure l'autorise.

236. L'opposition et l'appel doivent être formés dans un délai fixé par la loi. Pour l'opposition, le délai est très-court. Pour l'appel, la partie est forcée de réfléchir pendant quelques jours avant de se décider, huit jours; mais elle doit ensuite se décider avant l'expiration d'un délai qui était primitivement de trois mois, à dater de la signification, qui est aujourd'hui de deux mois (art. 443).

S'il n'y a pas eu appel, le jugement acquiert l'autorité de la chose jugée. Cette autorité est considérable. La chose jugée est réputée être la vérité, et ne peut plus être remise en question (art. 1351 du code Napoléon). Mais bien entendu, il n'y a chose jugée qu'entre les parties en cause dans le jugement.

237. L'appel est le moyen ordinaire d'attaquer les jugements rendus en premier ressort. Mais il y a des moyens extraordinaires qu'indique le code de procédure civile.

D'abord la tierce opposition, par laquelle une partie s'oppose à un jugement qui préjudicie à ses droits et lors duquel ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été appelés (art. 474).

Elle se porte en principe devant le tribunal qui a rendu le jugement attaqué (art. 475).

La requête civile est un moyen de faire rétracter un jugement en dernier ressort par le tribunal qui l'a rendu, dans des cas où les règles fondamentales de la procédure ont été violées, notamment, si le tribunal a prononcé sur des objets qui ne lui étaient pas soumis; s'il a omis de statuer sur des choses qui lui étaient demandées; s'il y a eu dol; si l'on a jugé sur pièces fausses. L'article 480 indique tous les cas de requête civile

Mais la loi entoure cette voie extraordinaire de formes et de garanties toutes spéciales.

Enfin le pourvoi en cassation. Nous en parlerons à la fin de cet exposé.

238. Il ne nous reste plus qu'un mot à dire sur les moyens d'exécution des jugements.

Le code a tracé des règles pour l'exécution. D'abord pour la liquidation des dommages-intérêts, les redditions de compte, la liquidation des dépens et des frais du procès (art. 517 à 544). Toute partie qui succombe est condamnée aux dépens (art. 130).

Puis le code règle les moyens d'exécution forcée envers le débiteur qui ne s'acquitte pas volontairement. Ce sont :

1° La saisie-arrêt, saisie des sommes et effets appartenant au débiteur et qui se trouvent dans les mains d'autres personnes; par exemple, saisie des loyers dus à un propriétaire entre les mains de ses locataires;

2° La saisie-exécution, saisie des objets mobiliers qui se trouvent en la possession du débiteur et qui sont vendus au profit des créanciers;

3° La saisie des rentes constituées sur particuliers (les rentes sur l'État sont insaisissables);

4° La saisie immobilière, suivie de la vente de l'immeuble au profit des créanciers.

A ces divers modes de saisie se rattachent les règles spéciales de la répartition du produit des ventes entre les créanciers. Cette répartition s'appelle contribution, lorsqu'il s'agit du prix d'objets mobiliers ou bien encore du produit de ventes d'immeubles dans le cas où il n'y a pas de créanciers ayant une hypothèque, qui leur donne un droit de préférence. Elle s'appelle ordre pour le produit des ventes immobilières à distribuer entre des créanciers qui ont une hypothèque.

Les bases de la répartition ne sont pas les mêmes dans ces divers cas. Dans le premier, elle est proportionnelle au montant des créances ; dans le deuxième, elle est réglée d'après l'ordre d'inscription des hypothèques.

5° Enfin le code réglait la contrainte par corps ou l'emprisonnement ; mais cette voie d'exécution a été enlevée aux particuliers et même à l'État, sauf pour l'exécution des décisions en matière criminelle, par la loi du 22 juillet 1867.

Certaines parties du code ont été remaniées récemment ; d'autres remaniements plus considérables sont à l'état de projet.

239. Nous aurions fini ce qui concerne l'organisation des juridictions civiles, s'il ne nous paraissait nécessaire de dire un mot des frais de justice et d'indiquer un mode de procéder spécial qui est suivi pour faciliter aux indigents l'accès de la justice.

Il est de principe, depuis 1789, que la justice est gratuite, en ce sens que les juges ne sont pas rémunérés par des droits imposés aux parties, comme avant 1789. Ils reçoivent un traitement du trésor public.

Mais les frais de justice n'en sont pas moins considérables.

Non-seulement il y a devant la plupart des juridictions des mandataires et des défenseurs à payer, mais l'État a établi des impôts sur les actes judiciaires : impôt du timbre, de l'enregistrement, droit de greffe. Ainsi l'on est obligé de se servir de papier timbré pour faire les productions et pour tous les actes qu'on invoque en justice. L'on paye un droit à l'occasion de l'enregistrement, c'est-à-dire de l'énonciation d'un acte sur un registre tenu par un agent de l'État, ce qui donne à l'acte date certaine. L'on paye au greffier des droits à l'occasion de la levée du jugement.

Tous ces frais sont parfois considérables. L'accès de la justice aurait été interdit aux indigents s'ils n'avaient pu être dispensés de les payer.

Aussi une loi du 22 janvier 1851 organise auprès des tribunaux des bureaux d'assistance judiciaire, composés d'un agent de l'administration de l'enregistrement, d'un délégué du préfet, et de magistrats, avocats, avoués, notaires ou de personnes ayant occupé ces situations, qui apprécient les demandes de ceux qui sollicitent une dispense de frais, tant au point de vue de l'indigence, qu'au point de vue des chances de succès du procès.

L'assisté est provisoirement dispensé du payement des sommes dues au Trésor, aux greffiers, officiers ministériels et avocats.

S'il perd, il ne payera pas, sauf quelques exceptions ; s'il gagne, son adversaire payera tous les frais.

CHAPITRE III

DES JURIDICTIONS CRIMINELLES

240. Avant d'aborder l'étude sommaire de chacune des juridictions criminelles, il est nécessaire d'indiquer en quelques mots l'organisation du personnel qui concourt à l'exercice de cette juridiction.

La juridiction criminelle avait été séparée complétement par l'Assemblée constituante de la juridiction civile. Mais, depuis l'an VIII, le même personnel est employé aux deux juridictions, sauf, pour le jugement des infractions les plus graves qualifiées de crimes, l'adjonction aux magistrats de citoyens qui jugent le fait de la culpabilité, et qui laissent aux magistrats le soin d'appliquer la peine.

Nous retrouvons donc ici les juges et le ministère public. Nous retrouvons aussi les officiers ministériels attachés aux tribunaux, les greffiers.

Nous retrouvons encore les avocats pour défendre les accusés. Le principe que l'accusé doit être librement défendu do-

mine l'organisation de notre juridiction criminelle. Quant aux avoués, ils n'ont à intervenir que rarement et accessoirement.

C'est en effet un principe fondamental en France et dans notre législation moderne, que l'action pour l'application des peines n'appartient qu'aux fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi, et que les particuliers qui ont souffert un dommage causé par un crime, un délit ou une contravention ne peuvent exercer qu'une action en réparation de ce dommage (art. 1er du Code d'instruction criminelle).

Toutefois, il est admis, d'une part, que l'action civile peut être poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique (art. 3); c'est-à-dire que la partie civile a le droit de se joindre au ministère public pour demander des dommages-intérêts, en même temps que le ministère public demande l'application des peines. D'autre part, on a été jusqu'à admettre que, pour les faits autres que les crimes, c'est-à-dire les infractions les plus graves à la loi, la partie lésée peut ne pas se borner à porter sa plainte devant le juge d'instruction ou le ministère public qui resteraient juges de la question de savoir s'il y a lieu d'ordonner des poursuites. Pour les délits et les contraventions, la partie civile peut saisir elle-même directement le tribunal de police correctionnelle ou le tribunal de simple police (art. 64, 145 et 182 du C. d'inst. crim.).

241. Il y a auprès des juridictions criminelles un ordre d'auxiliaires tout nouveau que nous n'avons pas vu auprès des juridictions civiles : ce sont les officiers de police judiciaire.

Quelle est leur mission? L'article 8 du code d'instruction criminelle l'indique en ces termes : « La police judiciaire re-

cherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. »

L'article 9 donne une énumération des officiers de police judiciaire, mais elle est incomplète.

Il faut distinguer deux catégories : les uns constatent les faits au moyen de procès-verbaux, et généralement chacun d'eux n'a qualité que pour constater un certain ordre de faits; les autres recherchent les preuves, puis ils poursuivent et livrent aux tribunaux les auteurs des infractions à la loi.

Dans la première catégorie, on doit placer : les gardes champêtres, gardes forestiers, commissaires de police, maires et adjoints, officiers de gendarmerie. Ce sont ceux que désigne le code d'instruction criminelle; mais il faut y ajouter, en vertu de lois spéciales, des agents chargés de certains services publics, notamment les ingénieurs des ponts et chaussées, conducteurs, cantonniers-chefs, — les agents du service de la navigation, gardes d'écluses, etc., — les agents du service de la pêche; — dans une autre branche de service, les ingénieurs des mines, les commissaires de surveillance administrative près les chemins de fer; on pourrait en citer d'autres encore.

Les agents chargés de la recherche des preuves et de la poursuite des infractions aux lois, sont le procureur impérial près le tribunal d'arrondissement, et ses substituts, puis le juge d'instruction, l'un des juges du tribunal chargé de cette mission spéciale par un décret de l'Empereur.

Les juges de paix, officiers de gendarmerie, maires, adjoints et commissaires de police, sont les auxiliaires du procureur impérial dans sa mission de recherche.

Le juge d'instruction recherche aussi les preuves comme le

procureur impérial, ordonne les arrestations, s'il y a lieu, et prend, selon les cas, des décisions définitives ou préparatoires pour faire cesser les poursuites ou pour saisir la juridiction compétente.

Enfin, d'après l'article 10 du code d'instruction criminelle, les préfets des départements et le préfet de police, à Paris, peuvent faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. Ce pouvoir est rarement exercé par les préfets des départements. Il l'est quelquefois par le préfet de police, à Paris.

242. Les juridictions criminelles, dont nous venons de voir le personnel et les auxiliaires, se divisent d'abord en juridictions ordinaires et juridictions extraordinaires.

Il y a trois séries de juridictions criminelles ordinaires correspondant aux trois ordres d'infractions établis par la loi pénale.

La loi distingue, nous l'avons dit, les contraventions, les délits et les crimes; et ce n'est pas tant le degré d'immoralité des actes et leur gravité au point de vue du trouble qu'ils apportent dans l'ordre social que la peine dont ils sont frappés qui détermine cette classification. Il est vrai que la peine elle-même est déterminée d'après ces considérations; en sorte que le vice de cette classification n'est qu'apparent.

L'article 1er du code pénal porte, en effet : « L'infraction que les lois punissent des peines de police est une contravention. — Celle que les lois punissent de peines correctionnelles est un délit. — Celle que les lois punissent d'une peine afflictive et infamante est un crime. »

Il y a donc la juridiction de police; — la juridiction correctionnelle; — la juridiction criminelle.

242. La juridiction de simple police est partagée entre les juges de paix et les maires. En théorie, les maires des communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton peuvent connaître, concurremment avec les juges de paix, des contraventions commises dans la commune par des personnes prises en flagrant délit et par celles qui résident dans la commune. Mais, dans la pratique, ils n'exercent presque jamais cette juridiction, et le juge de paix la remplit, non-seulement dans le chef-lieu de canton, mais dans toute l'étendue du canton.

Les fonctions du ministère public sont remplies auprès du juge de paix par le commissaire de police ou le maire du chef-lieu; elles le seraient auprès du maire par l'adjoint ou un membre du conseil municipal.

Les contraventions sur lesquelles ont à prononcer les juges de simple police sont les faits qui peuvent donner lieu, soit à 15 francs d'amende et au-dessous, soit à cinq jours d'emprisonnement et au-dessous.

Parmi ces faits se trouvent les infractions aux règles concernant la petite voirie, et les contraventions aux règlements légalement faits par l'autorité administrative (art. 471, C. pr.), notamment les règlements émanés des préfets et des maires. A ce sujet, nous avons déjà fait remarquer que la loi dit les règlements *légalement* faits, ce qui autorise et oblige le juge de police à vérifier si le préfet ou le maire sont restés dans les limites de leurs pouvoirs. S'il reconnaît qu'ils en sont sortis, le juge ne peut pas réformer l'acte, mais il peut et doit refuser d'appliquer la peine.

Le jugement n'est qu'en premier ressort s'il prononce un emprisonnement ou si les amendes, restitutions et autres ré-

parations civiles excèdent la somme de 5 francs, outre les dépens.

D'après la statistique de la justice criminelle, publiée en 1867, et qui résume les travaux accomplis de 1861 à 1865, les 2,752 tribunaux de simple police ont rendu, dans cette période, 2,052,227 jugements, dont 1,749,571 contradictoires et 302,656 par défaut; 2,017,656 de ces jugements ont été rendus à la requête du ministère public, et 34,571 sur la demande des parties civiles.

Sur les 2,692,203 inculpés compris dans les poursuites, 148,656 ont été acquittés, 2,362,168 condamnés à l'amende et 176,810 condamnés à l'emprisonnement de un à cinq jours. A l'égard de 4,569 inculpés, les juges de police se sont déclarés incompétents.

Il a été formé 2,737 appels contre des jugements de simple police; 1,474 jugements ont été confirmés; 1,192 ont été infirmés. Le surplus des affaires a été retiré.

244. Ce sont les tribunaux d'arrondissement qui remplissent les fonctions de tribunaux correctionnels.

Ils connaissent, à ce titre, de tous les délits forestiers poursuivis à la requête de l'administration et de tous les délits qui entraînent une peine de plus de cinq jours d'emprisonnement et de plus de 15 francs d'amende.

Parmi ces délits, se trouvent les infractions aux dispositions de la loi sur la pêche fluviale et un certain nombre d'infractions à la loi sur la police du roulage, que les ingénieurs des ponts et chaussées sont chargés de faire poursuivre.

Les jugements rendus en matière correctionnelle sont toujours en premier ressort. L'appel est porté devant la cour impériale. Il y avait une exception à cette règle dans le code d'instruction criminelle pour les tribunaux qui ne siégent

pas dans le département où réside la cour impériale. Cette exception a été supprimée par une loi du 13 juin 1856.

Les tribunaux correctionnels ont statué, de 1861 à 1865, sur 708,425 délits ou contraventions imputés à 860,101 prévenus. Parmi ces affaires, nous remarquons 599 infractions aux lois sur les chemins de fer, 3,238 infractions aux lois sur la pêche, 1,454 contraventions en matière de police du roulage.

Voici quel a été le résultat des poursuites : 47,212 prévenus ont été condamnés à un an ou plus d'emprisonnement ; 387,795 à moins d'un an ; 337,691 à l'amende seulement ; 87,405 ont été acquittés.

245. La cour impériale a diverses attributions en matière correctionnelle. Elle est juge d'appel des jugements prononcés par les tribunaux correctionnels. Elle statue en premier et dernier ressort, aux termes de l'article 10 de la loi du 20 avril 1810, sur les délits correctionnels imputés à certains fonctionnaires d'un rang élevé.

De 1861 à 1865, les cours impériales ont statué sur 32,030 appels formés contre des jugements rendus par les tribunaux correctionnels. Elles ont confirmé 712 jugements sur 1000. 2,348 prévenus acquittés en première instance ont été condamnés en appel, et 2,162 individus qui avaient été condamnés ont été acquittés par les cours.

246. La juridiction criminelle proprement dite, c'est-à-dire la juridiction chargée de prononcer sur les accusations de faits qualifiés crimes, est la cour d'assises.

Mais la cour d'assises ne peut être saisie qu'en vertu d'une décision d'une des chambres de la cour impériale, de la chambre des mises en accusation, qui examine après le juge d'instruction, et sans publicité, s'il y a lieu de renvoyer l'af-

faire devant la cour d'assises. Elle peut ordonner, soit la mise en liberté, s'il n'y a pas de charges suffisantes, soit le renvoi devant le tribunal de police correctionnelle ou devant le tribunal de simple police, si le fait n'est qu'un délit ou une contravention, soit enfin le renvoi devant la cour d'assises.

La cour d'assises est composée de magistrats et de douze jurés, c'est-à-dire, comme nous l'avons dit, de citoyens désignés dans des conditions spéciales pour une session qui ne dure qu'un temps limité.

Il y a une cour d'assises dans chaque département. En général il y a une session tous les trois mois et plus souvent, si le besoin l'exige. Dans les départements où siége la cour impériale, les magistrats qui en font partie sont trois conseillers; dans les autres départements, un conseiller et deux membres du tribunal d'arrondissement.

Le président des assises dirige les débats et pose les questions de fait que doit résoudre le jury. Le jury répond par oui ou non sur les questions de fait relatives à la culpabilité de l'accusé et sur la question de savoir s'il y a des circonstances atténuantes.

Selon la réponse du jury, la cour applique la peine prescrite par la loi ou ordonne l'acquittement et la mise en liberté. Si le fait dont l'accusé est reconnu coupable n'est pas puni par la loi, elle prononce l'absolution.

Une règle commune aux tribunaux correctionnels, aux cours impériales et aux cours d'assises, c'est que ces juridictions prononcent sur les infractions dont la juridiction inférieure aurait dû être saisie, lorsque les débats amènent à reconnaître qu'elles avaient été mal qualifiées. Ainsi le tribunal prononce sur les contraventions de simple police, la cour d'assises sur les contraventions et les délits. Il n'y a pas là de

garanties enlevées aux parties, et il est bon de ne pas laisser traîner les affaires déjà instruites.

Pendant les années 1861 à 1865, les 89 cours d'assises de France ont jugé contradictoirement 18,292 affaires criminelles, savoir : 8,584 accusations de crimes contre les personnes, et 9,708 relatives à des crimes contre les propriétés. Il y avait 22,752 accusés impliqués dans ces affaires. 5,579 d'entre eux ont été acquittés, soit 245 sur 1000. Les 17,173 accusés déclarés coupables par le jury ont été condamnés : 8,438 à des peines afflictives et infamantes, et 8,335 à des peines correctionnelles. Le nombre moyen annuel des condamnations à la peine de mort a été de 22.

247. Venons maintenant aux juridictions spéciales.

Nous avons eu, à diverses époques, des juridictions spéciales et extraordinaires qui avaient un caractère politique et dont on peut espérer ne pas voir le retour.

Aujourd'hui il n'y a plus que des juridictions motivées par la spécialité de certaines situations : les juridictions militaires pour l'armée de terre, — les juridictions maritimes, — les conseils de discipline de la garde nationale.

Enfin il faut ranger dans cette catégorie la haute cour de justice, établie par la constitution, qui n'a pas encore fonctionné jusqu'ici.

Elle doit être composée, aux termes du sénatus-consulte du 10 juillet 1852, de membres de la cour de cassation qui forment, les uns une chambre de mises en accusation, et les autres une chambre de jugement. La chambre de jugement prononce avec le concours d'un haut jury, pris parmi les membres des conseils généraux de département.

La haute cour est compétente pour juger sans appel, ni recours en cassation, toutes les personnes qui auraient été

renvoyées devant elle comme prévenues de crimes, attentats ou complots contre l'Empereur ou contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État. Elle connait en outre des crimes ou délits qui auraient été commis par les princes français, les ministres, les grand-croix de la Légion d'honneur, les ambassadeurs, les sénateurs et les conseillers d'État (sénatus-consulte du 4 juin 1858).

Pour cette seconde catégorie de justiciables, elle est seule compétente. Ceux qui sont rangés dans la première catégorie peuvent être poursuivis devant les juridictions ordinaires, si l'Empereur ne juge pas à propos de convoquer la haute cour, et c'est la pratique qui a été suivie jusqu'ici.

Quand il s'agit de délits, la haute cour juge sans l'assistance du jury. Mais, dans ce cas, le premier président et les présidents de chambre de la cour de cassation sont adjoints à la chambre de jugement.

Les jugements de la haute cour sont souverains et ne peuvent être l'objet de pourvois devant la cour de cassation.

248. Nous ne pouvons entrer, même pour en faire un bref résumé, dans les détails de la procédure à suivre devant les différentes juridictions criminelles. Nous en avons déjà indiqué les éléments en mentionnant les officiers de police judiciaire, le procureur impérial, le juge d'instruction et la chambre des mises en accusation. Du reste, nous aurons à revenir plus tard sur les conditions dans lesquelles doivent être dressés les procès-verbaux des officiers de police judiciaire, sur la valeur de ces actes et la suite qui doit leur être donnée.

Nous sommes obligé de nous borner à indiquer les textes qui règlent cette procédure.

On les trouve, pour les juridictions ordinaires, dans le code d'instruction criminelle, modifié par plusieurs lois ré-

centes; — pour les juridictions militaires et maritimes, dans les codes de justice militaire et maritime, promulgués le 9 juin 1857 et le 4 juin 1858; — pour la haute cour de justice, dans les sénatus-consultes du 10 juillet 1852 et du 4 juin 1858.

CHAPITRE IV

DE LA COUR DE CASSATION

249 Organisation de cette cour.
250 Ses attributions — Attributions générales de la cour
251 Attributions des diverses chambres — chambre des requêtes, chambre civile, chambre criminelle.
253 Procédure à suivre devant la cour de cassation

249. Nous arrivons enfin à la cour de cassation, qui domine toutes les juridictions civiles et criminelles, sauf la haute cour de justice.

La cour de cassation, créée par la loi des 27 novembre — 1er décembre 1790, maintenue et réorganisée par divers actes subséquents, est composée de magistrats nommés par l'Empereur. Elle compte quarante-neuf membres, parmi lesquels un premier président et trois présidents de chambre, pour présider les trois chambres entre lesquelles ses membres sont répartis : la chambre des requêtes, — la chambre civile, — la chambre criminelle. Ces trois chambres sont appelées, dans certains cas, à se réunir en audience solennelle

Le ministère public institué auprès de la cour se compose d'un procureur général et de six avocats généraux.

Il y a un greffier en chef et des huissiers attachés à la cour. Une corporation d'officiers ministériels spéciaux, qui fonctionne en même temps devant le conseil d'État, remplit à la fois le rôle d'avoués et celui d'avocats, sous le nom d'avocats au conseil d'État et à la cour de cassation.

250. Nous devons indiquer les attributions générales de la cour, puis celles de chacune de ses chambres.

La cour de cassation est chargée de prononcer : 1° sur les recours contre les décisions rendues en dernier ressort, dont les parties demandent la cassation, par le motif que les formes prescrites par la loi auraient été violées, ou que le jugement contiendrait au fond une contravention expresse à la loi.

Toutefois les jugements des tribunaux militaires ne peuvent lui être soumis que par des individus qui ne seraient pas militaires et qui soutiendraient que le tribunal était incompétent pour les juger.

Les décisions des juges de paix en matière civile ne peuvent lui être déférées que pour excès de pouvoirs.

Il faut bien remarquer que la cour de cassation n'est pas une juridiction proprement dite. Elle ne juge pas les parties. Elle a pour mission de vérifier si la loi a été bien ou mal appliquée, et si la juridiction qui a prononcé était compétente. Aussi lorsqu'elle a cassé un jugement ou un arrêt, elle ne substitue pas sa décision à une autre décision ; elle renvoie devant un autre tribunal ou une autre cour pour statuer.

Ici se présente une difficulté. Si la cour à laquelle l'affaire a été renvoyée après cassation juge comme la première, que va-t-il arriver? Divers systèmes ont été successivement mis en vigueur. Celui qui est pratiqué aujourd'hui a été établi par une loi du 1er avril 1837. La cour de cassation doit statuer sur le deuxième pourvoi, toutes chambres réunies, et la cour à laquelle le renvoi est fait doit cette fois se conformer, sur le point de droit, à la décision de la cour de cassation.

2° La cour statue encore sur les règlements de juges entre plusieurs cours ou plusieurs tribunaux ne ressortissant pas à la même cour : c'est-à-dire que lorsque plusieurs tribunaux de l'ordre judiciaire se prétendent compétents pour connaître

d'une affaire ou refusent d'en connaître, elle décide auquel appartient la compétence.

3° Elle statue sur les renvois d'un tribunal à un autre pour cause de suspicion légitime ou de sûreté publique. Dans ce cas elle dessaisit le tribunal dont l'impartialité pourrait être contestée, ou dont la liberté pourrait n'être pas entière par suite de la vivacité des passions populaires dans la localité où l'affaire est née.

4° Elle statue sur les demandes de prise à partie contre une cour impériale ou une fraction de cour.

5° Enfin la cour de cassation exerce un ordre d'attributions plus élevé encore et qui n'a pas d'influence sur les droits des parties. Le ministre de la justice peut lui déférer, par l'intermédiaire du procureur général, les actes par lesquels les juges auraient excédé leurs pouvoirs, ou les délits par eux commis relativement à leurs fonctions (art. 80 de la loi du 27 ventôse an VIII). En outre, le procureur général peut déférer à la cour les jugements contraires aux lois ou aux formes de procéder, ou viciés d'excès de pouvoirs, et contre lesquels les parties intéressées ne se seraient pas pourvues dans le délai fixé par la loi (art. 88 de la même loi). Dans ce cas, la décision par laquelle la cour casserait le jugement ou l'arrêt attaqué n'aurait qu'un intérêt de doctrine; c'est un enseignement donné aux cours et tribunaux.

251. Toutes ces attributions ne sont pas exercées dans chaque affaire par l'ensemble de la cour de cassation. Nous avons dit que la cour était divisée en trois chambres. Les affaires civiles ne sont pas examinées dans les mêmes conditions que les affaires criminelles. Pour les affaires civiles, il peut y avoir deux degrés d'examen; il n'y en a jamais qu'un en matière criminelle.

I. La chambre des requêtes est chargée d'apprécier préalablement, pour toutes les affaires civiles, sauf quelques exceptions, par exemple en matière d'expropriation, si le pourvoi est admissible. Si elle le déclare admissible, elle en renvoie l'examen plus approfondi à la chambre civile. Si elle le trouve mal fondé ou non recevable, elle le rejette, et tout est fini.

Elle a encore quelques autres attributions propres. Elle prononce définitivement :

1° Sur les réquisitoires présentés par le procureur général, en vertu des ordres du ministre de la justice, et tendant à l'annulation des actes par lesquels les juges auraient excédé leurs pouvoirs (sauf pour les décisions rendues en matière criminelle) ;

2° Sur les pourvois relatifs à l'inscription sur les listes électorales ;

3° Sur les demandes en règlement de juges ;

4° Sur les demandes en renvoi d'un tribunal civil à un autre pour cause de suspicion légitime ou de sûreté publique.

II. La chambre civile prononce définitivement sur les demandes en cassation et sur les demandes de prise à partie lorsque les requêtes ont été admises.

Elle connaît directement des pourvois en matière d'expropriation et des pourvois formés dans l'intérêt de la loi, en matière civile, par le procureur général.

III. Pour les affaires criminelles, la chambre criminelle fonctionne seule. Elle statue directement sur les pourvois formés par les parties ou par le ministère public contre les décisions des juridictions criminelles, correctionnelles ou de police, et sur les pourvois formés, dans l'intérêt de la loi, contre les décisions de ces juridictions par le procureur général.

D'après la statistique de la justice civile publiée en 1867, la

chambre des requêtes a reçu, de 1861 à 1865, 3,476 pourvois, soit 695 en moyenne par année. Voici comment ces pourvois se divisaient eu égard aux juridictions qui avaient rendu les décisions attaquées : 2,594 étaient formés contre des décisions de cours impériales, 517 contre des décisions de tribunaux civils, 87 contre des décisions de tribunaux de commerce, 259 contre des décisions de juges de paix, 16 contre des décisions de chambres de discipline d'officiers ministériels, 2 contre des décisions de conseils de prud'hommes, 1 contre une décision d'un consistoire protestant. Mais un grand nombre de pourvois sont retirés, chaque année, par suite du désistement des parties.

La chambre des requêtes a rendu dans cette période 2,981 arrêts dont près des deux tiers, soit 1,885, prononçaient le rejet, et 1,096 l'admission des pourvois. En matière électorale, elle a statué définitivement sur 248 pourvois. Elle a rendu 179 arrêts de rejet et 69 de cassation.

Enfin elle a prononcé sur 44 demandes en règlement de juges, sur 3 demandes de renvoi pour cause de suspicion légitime qui ont toutes été rejetées, et sur un très-petit nombre de pourvois tendant à faire annuler des jugements ou des arrêts pour excès de pouvoirs.

De son côté, la chambre civile, indépendamment des pourvois admis par la chambre des requêtes, a reçu directement 321 pourvois formés contre des décisions en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, savoir : 3 contre des arrêts de cour impériale, 23 contre des jugements de tribunaux civils, 295 contre des décisions de jurys. Elle a rendu 1,123 arrêts se divisant ainsi : 540 de rejet, 583 de cassation. Elle a en outre cassé, dans l'intérêt de la loi, 3 arrêts ou jugements et rejeté 2 demandes de prise à partie.

Quant à la chambre criminelle, la statistique de la justice criminelle publiée en 1867 fait connaître que pendant les années 1861 à 1865, cette chambre a rendu 5,344 arrêts dont 1,268 déclarent des pourvois non recevables, 3,274 les rejettent au fond, et 802 cassent des arrêts. Parmi les arrêts de cassation figurent 16 arrêts annulant, dans l'intérêt de la loi, des décisions de juridictions criminelles.

Le nombre des pourvois formés de 1861 à 1865 avait été de 5,356, dont 2,755 contre des arrêts en matière criminelle, 1,789 contre des jugements correctionnels, 782 contre des jugements de simple police et 30 contre des décisions de conseils de discipline de la garde nationale.

De plus, la chambre criminelle a statué sur 245 demandes en règlement de juges et sur 19 demandes de renvoi pour cause de suspicion légitime; elle en a accueilli 13 et re poussé 6.

Enfin les chambres réunies de la cour de cassation ont rendu, de 1861 à 1865, 10 arrêts : 5 de rejet et 5 de cassation.

252. Quant au mode de procéder, ce que nous avons à en dire ici, c'est que le pourvoi en matière civile doit être formé dans le délai de deux mois à dater de la signification du jugement ou arrêt. Passé ce délai, il n'est plus recevable. Autrefois le délai était de trois mois ; c'est une loi du 2 juin 1862 qui l'a réduit à deux mois.

En matière électorale et en matière d'expropriation, le délai est plus court : dix jours pour les élections, trois jours ou quinze jours en matière d'expropriation, selon que le recours est formé contre le jugement d'expropriation ou contre la décision du jury fixant l'indemnité.

Il est également très-court en matière criminelle.

La partie qui se pourvoit doit consigner une amende, qui lui est restituée si la décision est cassée, et qui reste acquise au trésor public si le recours est rejeté.

Les parties doivent employer le ministère d'un avocat à la cour, sauf en matière d'inscription sur les listes électorales.

L'instruction est écrite.

Le dossier contenant la requête de l'avocat est remis à un conseiller chargé du rapport. Puis il est communiqué à l'un des avocats généraux. A l'audience publique, le rapporteur lit son rapport, — l'avocat présente ses observations, — le ministère public conclut, — et la cour juge.

A la chambre des requêtes, il n'y a qu'un avocat, celui du demandeur ; le défendeur n'est pas mis en cause. A la chambre civile, il y en a deux ; l'instruction est contradictoire. Cela tient à ce que, en principe et sauf les cas exceptionnels où elle statue définitivement, comme en matière d'inscription sur les listes électorales, la chambre ne peut pas casser un arrêt ; c'est donc seulement devant la chambre civile que le défendeur a intérêt à défendre la décision qui lui profite.

A la chambre criminelle, l'usage s'est établi de désigner d'office des avocats pour soutenir les pourvois formés contre les arrêts portant condamnation à la peine de mort, quand les parties n'en ont pas choisi elles-mêmes.

Nous ne nous dissimulons pas ce qu'il y a d'incomplet dans le résumé que nous venons de présenter de notre organisation judiciaire. Nous croyons cependant en avoir dit assez pour que ce résumé puisse servir de base à des études plus approfondies, et pour faire apercevoir qu'il y a dans nos institutions judiciaires, civiles et criminelles, un ensemble de garanties précieuses pour les parties, et en général les conditions d'une

bonne justice. Qu'il y ait encore des progrès à faire, cela est certain, notamment en matière de procédure. Le gouvernement qui a déjà beaucoup fait s'en occupe en ce moment et la Chambre est déjà saisie d'une partie des projets qui ont pour but la réforme du code de procédure civile.

TITRE II

De la juridiction administrative

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LE ROLE ET L'ORGANISATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

§ 1er. — ORIGINES ET RAISONS D'ÊTRE DE CETTE JURIDICTION

253. Nature des questions pour lesquelles a été constituée la juridiction administrative.
254. Motifs qui ont amené la création de cette juridiction.
255. Des juridictions administratives antérieures à 1789.
256. Constitution de la juridiction administrative en 1789. — Ses modifications successives.
257. Des attaques dirigées contre cette juridiction. — Appréciation de ces critiques par nos différentes assemblées législatives de 1830 à 1865.
258. Raisons qui ont fait tomber les préjugés hostiles à cette juridiction.
259. Comparaison avec les institutions des pays étrangers.

253. On vient de voir l'organisation, les attributions et le mode de procéder de l'autorité judiciaire. Nous avons à faire une étude semblable pour la juridiction administrative. Tout d'abord il nous faut expliquer pourquoi la législation française a institué une juridiction administrative distincte de l'autorité judiciaire, nous l'avons déjà indiqué brièvement, c'est le lieu d'y revenir avec les développements nécessaires.

On a déjà vu que les actes des agents de l'administration et ceux des conseils administratifs, quand ces conseils ont des

pouvoirs propres, peuvent donner lieu à deux espèces de réclamations d'une nature toute différente.

L'autorité administrative est chargée de satisfaire les besoins collectifs des citoyens par l'organisation et la gestion des services publics et par des mesures de police. Dans l'exercice de sa mission, elle peut froisser les intérêts ou blesser les droits des citoyens.

Ceux-ci peuvent se plaindre de ce que l'administration, en prenant les mesures dont il lui appartenait d'apprécier l'utilité et la convenance, n'a pas donné satisfaction à un intérêt privé ou collectif; ou bien ils peuvent se plaindre de ce que l'administration a violé un droit qui leur était garanti par une disposition de loi, de règlement, ou de contrat. Les réclamations de la première espèce ne sont pas de nature à être soumises à une juridiction, parce qu'elles ne soulèvent pas une question de droit (une juridiction est appelée à dire le droit, *jus dicere*); celles de la seconde catégorie sont analogues aux débats sur lesquels prononce l'autorité judiciaire.

Ainsi, et pour préciser, par un exemple, les notions sur lesquelles nous insisterons bientôt, l'administration décide, après l'accomplissement de toutes les formalités prescrites pour l'éclairer et notamment après avoir entendu les vœux des citoyens, qu'une route, un chemin de fer suivra telle direction. La décision peut être critiquée par des particuliers qui soutiennent qu'un autre tracé eût été beaucoup plus utile, soit pour la collection des intérêts engagés dans la question, soit pour leurs intérêts propres, dont l'importance est naturellement considérable à leurs yeux. Une réclamation semblable ne sera pas soumise à une juridiction : il ne s'agit que de rechercher si les intérêts collectifs et privés ont reçu satisfaction. L'appréciation de l'utilité, de la convenance d'une

mesure administrative ne peut pas être discutée devant un tribunal.

Il en sera tout différemment si l'administration, en exécutant des travaux publics, par exemple, en abaissant le niveau d'une route, déchausse une maison, fait ébouler un pan de mur, prive le propriétaire de l'accès dont il jouissait. Le droit du propriétaire est lésé. C'est à une juridiction qu'il devra s'adresser pour obtenir la réparation du préjudice qui lui a été causé.

C'est aussi à un juge qu'il appartiendra de statuer sur la réclamation d'un entrepreneur qui a fait marché avec l'administration pour l'exécution d'un travail public, et qui demande une indemnité pour la rupture de son marché ou un supplément de prix pour des travaux imprévus ajoutés en cours d'exécution. Là encore il y a des questions de droit : il s'agit d'appliquer la loi générale qui régit les conventions et les clauses du marché qui lie les deux parties

C'est pour prononcer sur cette nature de réclamations, qui portent sur des questions de droit et qui s'agitent entre l'administration et les citoyens, que la juridiction administrative, distincte de l'autorité judiciaire, a été organisée en France avant 1789 et qu'elle a été réorganisée lors de la refonte générale de nos institutions, par la première Assemblée constituante.

254. Quels sont les motifs qui ont fait établir cette institution, qui ont détourné cette grande assemblée de la pensée de renvoyer aux tribunaux civils le jugement du contentieux administratif et qui ont fait respecter son œuvre par le législateur de toutes les époques chaque fois que l'institution de la juridiction administrative a été contestée, notamment après les révolutions de 1830 et de 1848, et en 1865?

Le principal, celui qui a déterminé avant tout l'Assemblée constituante de 1789, lorsqu'elle a interdit à l'autorité judiciaire de connaître des actes administratifs, c'est la nécessité de laisser à l'administration sa liberté d'action sous le contrôle du pouvoir législatif. L'Assemblée constituante ne voulait pas que l'autorité administrative pût être dirigée par d'autres que par elle. C'est pour cela qu'elle a décidé que le pouvoir administratif serait indépendant de l'autorité judiciaire, et qu'après avoir détruit toutes les juridictions administratives de l'ancien régime, elle a reconstruit à nouveau la juridiction administrative.

Mais ce n'est pas le seul motif qui ait fait créer cette juridiction. Le caractère même des lois administratives est différent du caractère des lois civiles que les tribunaux sont habitués à appliquer. Dans la législation civile, deux intérêts privés sont en présence : la loi et le juge, après elle, les traitent sur le pied de l'égalité. Dans la législation administrative, c'est l'intérêt public qui impose des sacrifices à l'intérêt privé. Il faut donc non-seulement des connaissances, des études spéciales de la part du juge, ce qui pourrait se rencontrer dans des juridictions particulières, appartenant à l'ordre judiciaire; mais il faut surtout, pour appliquer cette législation, des habitudes d'esprit qui ne se prennent et ne se gardent que dans un contact de tous les jours avec les agents administratifs.

C'est ce que faisait remarquer le regrettable M. Vivien dans le rapport fait, en 1849, à l'Assemblée constituante, au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur le Conseil d'État. « Les lois et les contrats administratifs appartiennent à un ordre de principes, d'intérêts et d'idées complétement étranger aux juridictions civiles; il faut, pour les

appliquer, des connaissances pratiques, des études légales qu'on ne trouverait pas auprès de ces juridictions. Il y aurait danger pour l'administration à la soumettre à des juges qui ne sont pas initiés à ses nécessités, à ses usages; qui, par devoir, se préoccupent presque exclusivement du droit privé, et dont l'invasion dans le domaine administratif aurait bientôt détruit le principe tutélaire de la séparation des pouvoirs. La création de juridictions spéciales répondrait à une partie de ces objections. Des juridictions spéciales pourraient être composées de manière à offrir les garanties de lumières et d'expérience nécessaires au jugement des contestations administratives. Mais, placées en dehors de l'administration, elles seraient exposées à s'en séparer bientôt par l'esprit et les tendances que leur imprimerait l'habitude d'une juridiction indépendante; elles seraient tentées, à leur tour, d'absorber dans leur autorité celle du gouvernement et bientôt l'administration tout entière pourrait devenir leur subordonnée, pour ne pas dire leur vassale[1]. »

Et ce n'est pas seulement dans l'intérêt de l'administration, c'est-à-dire du public dont elle est chargée de servir les intérêts, qu'il est nécessaire d'avoir, pour le jugement du contentieux administratif, des juges qui se placent à un point de vue spécial; c'est aussi dans l'intérêt des citoyens.

L'expérience a permis de constater que, dans les cas où les magistrats qui font partie de l'autorité judiciaire sont appelés à appliquer certaines parties de la législation administrative, ils se laissent aller souvent à un excès d'indulgence ou à un excès de rigueur également regrettables.

Tantôt ils ont plus d'égards pour les intérêts du citoyen qui

[1] M. Vivien a développé ces idées dans ses *Études administratives*, 2e édition, t. I, p. 140.

se présente à leur barre que pour l'État, personne abstraite. Cette tendance peut dériver, soit d'un sentiment de générosité qui les porte à défendre le fort contre le faible, soit de ce préjugé, aussi fâcheux que répandu, qui fait considérer l'État comme assez riche pour supporter impunément toutes les pertes, toutes les dégradations de ses propriétés, toutes les fraudes à ses droits. Tantôt, au contraire, l'autorité judiciaire, passant au pôle opposé, s'attache strictement à la lettre de la loi, de peur de compromettre le service public, et dépasse le but, en rendant la législation administrative et l'administration odieuses.

Une juridiction composée de juges mêlés à l'action administrative est mieux placée pour faire respecter les droits de l'autorité administrative, qui ne sont que les droits du public, tout en évitant les excès de zèle. Elle peut être une juridiction modératrice et modérée.

Elle le peut, parce que, vivant au milieu de l'administration, elle est initiée aux nécessités des services publics ; qu'elle peut avoir l'esprit de l'administration, c'est-à-dire, non-seulement la connaissance des règles du droit administratif et des besoins auxquels les services publics doivent satisfaire, mais aussi le sentiment des difficultés que l'administration pourrait rencontrer si telle solution rigoureuse était adoptée. En un mot, comme on l'a très-bien dit, « le juge du contentieux administratif est d'autant plus propre à remplir sa mission, qu'il est lui-même mêlé à la pratique des affaires administratives. »

On a plus souvent donné comme raison d'être de la juridiction administrative la nécessité d'une répression sûre, prompte, énergique des atteintes portées aux droits de l'État. Pour notre part, nous considérons comme aussi essentielle

et aussi vraie cette raison de la nécessité d'une application opportune et modérée des servitudes imposées par la législation administrative. La juridiction administrative est seule en situation de le faire en connaisssance de cause, sans fausser l'instrument dont elle se sert.

Nous n'aurions pas besoin de chercher beaucoup les exemples qui peuvent établir l'exactitude de ce point de vue. Nous avons entendu des ingénieurs des ponts et chaussées se plaindre assez vivement de la bienveillance avec laquelle le Conseil d'État délibérant au contentieux accueillait les réclamations formées par les entrepreneurs de travaux publics contre les décomptes de leurs marchés. Les entrepreneurs ne tiendraient pas tous le même langage, beaucoup d'entre eux trouvent le Conseil d'État rigoureux. La vérité est évidemment entre ces deux opinions

Nous avons encore entendu des ingénieurs regretter la jurisprudence du Conseil d'État sur diverses questions relatives au service de la grande voirie, notamment à la servitude d'alignement. Ils faisaient remarquer que la Cour de cassation, dans l'application qu'elle fait, en matière de petite voirie, des règlements antérieurs à 1789, est bien moins favorable que le Conseil d'État à la propriété privée et protége d'une manière bien plus efficace l'intérêt public. Là encore, nous croyons qu'il n'est pas juste de dire que le Conseil d'État sacrifie l'intérêt public et ne fait pas une saine application de la loi; nous espérons le démontrer plus tard. Mais on voit que la rigueur n'est pas du côté où l'on aurait pu l'attendre.

Ainsi la séparation du pouvoir judiciaire et du pouvoir administratif, la nécessité d'une instruction spéciale et d'un tour d'esprit particulier pour bien appliquer la législation administrative, voilà, selon nous, les deux principaux mo-

tifs qui ont donné lieu à l'existence de la juridiction administrative.

On en donne encore un troisième : la nécessité d'une procédure plus rapide, plus simple, moins coûteuse que la procédure civile, et il est certain que, devant les juridictions spéciales, l'immense majorité des réclamations est jugée sans frais et rapidement.

On fait ensuite remarquer que des juridictions composées d'hommes mêlés à l'administration et qui font partie de la hiérarchie administrative sont mieux placées que les juges civils pour obtenir une instruction complète des affaires et la production de pièces que l'administration livrerait difficilement aux tribunaux civils.

Ces deux raisons ne sont pas sans valeur ; elles sont accessoires, sans doute ; mais elles concourent également à établir les avantages d'une juridiction administrative spéciale dans l'intérêt des citoyens comme dans l'intérêt public.

255. Faut-il rattacher les juridictions administratives modernes aux juridictions antérieures à la Révolution ? On ne doit le faire que dans une mesure assez restreinte.

Les juridictions administratives qui existaient avant 1789 avaient une physionomie très-différente de celles qui existent aujourd'hui. On peut les diviser en deux catégories. Les unes offraient aux parties les mêmes garanties que l'autorité judiciaire proprement dite, et ne semblaient établies qu'à raison de la règle économique de la division du travail. Les autres étaient loin de donner aux parties les garanties que donne aujourd'hui notre juridiction administrative ; elles semblaient organisées uniquement pour donner toujours gain de cause à l'administration.

Les premières, c'étaient les juridictions qui s'étaient déta-

chées du Conseil du Roi au treizième siècle, comme la Chambre des comptes, puis la Cour des monnaies, et les juridictions nées successivement des besoins du service avec le même caractère : Trésoriers de France ou Bureaux des finances, Cour des aides, Table de marbre, Amirautés. Ces juridictions établies pour les questions domaniales, financières, forestières, de comptabilité, de voirie et de police maritime étaient devenues peu à peu des cours de justice, les unes souveraines, les autres jugeant sauf appel au Parlement. Ainsi les décisions du Bureau des finances en matière de voirie, celles de la Table de marbre en matière forestière, celles des Amirautés pouvaient, dans certains cas, être déférées aux Parlements.

Avec la vénalité des charges, les membres de ces juridictions étaient devenus inamovibles. Aussi l'on peut comprendre qu'ils fussent chargés de statuer en matière criminelle comme en matière civile, et qu'ils pussent prononcer même la peine de mort.

Mais, à côté de ces juridictions, s'éleva au dix-septième siècle une branche nouvelle de la juridiction administrative, qui répondait au désir qu'éprouvait l'administration de ne pas voir son action entravée. Et, du reste, il est remarquable que cette juridiction est née au moment même où l'autorité administrative a commencé à s'occuper sérieusement de satisfaire les besoins du public.

C'est par les intendants, sous la direction du Conseil d'État, que la monarchie a constitué les premiers services publics administratifs qui méritent ce nom. C'est aux intendants que les ordonnances du roi, déclarations, arrêts du conseil ont sans cesse attribué, depuis la seconde moitié du dix-septième siècle, le droit de statuer sur les difficultés qui pouvaient naître

à l'occasion de nouvelles mesures : ici des impôts et du recrutement militaire, là des travaux de routes, de canaux, de dessèchement, etc. Le Conseil d'État posait les principes, les intendants exécutaient; puis, en cas de réclamation, les intendants jugeaient, sauf appel au Conseil d'État. Du reste, les intendants et le Conseil empiétaient parfois sur la juridiction des tribunaux ordinaires[1].

Le système actuel s'écarte à la fois des deux systèmes suivis avant 1789.

Il concilie les garanties données à l'administration avec les garanties données aux particuliers.

Le domaine de la juridiction administrative est beaucoup plus restreint. La juridiction administrative, en principe, ne prononce pas de peines ; ce pouvoir ne lui a été accordé que dans un petit nombre de cas, et les peines qu'elle prononce ne sont que des amendes. C'est seulement dans le cas où ses audiences publiques auraient été troublées par des injures adressées aux magistrats, qu'elle peut prononcer quelques jours d'emprisonnement dans les mêmes conditions que les tribunaux appartenant à l'ordre judiciaire.

256. Comment la juridiction administrative s'est-elle constituée en 1789? est elle sortie des délibérations de l'Assemblée constituante telle que nous la voyons aujourd'hui? Non, il s'en faut de beaucoup.

L'histoire de la formation de cette juridiction a été faite avec une autorité qui ne permet d'y rien ajouter, par M. le conseiller d'État Boulatignier, notre savant maître, dans un rapport présenté au Conseil d'État, en 1851, à l'appui d'un projet de loi sur les conseils de préfecture, et elle a été résu-

[1] L'exposé de l'organisation et des attributions des juridictions administratives antérieurement à 1789 a été fait avec beaucoup de soin par M. R. Dareste, avocat au Conseil d'État, dans son livre sur la *justice administrative en France*.

administrations de district et de département pouvaient être annulés par le roi, après délibération du Conseil d'État, c'est-à-dire du conseil des ministres[1].

En dernier lieu, l'Assemblée s'était réservé le jugement des questions relatives à la liquidation des dettes de l'État et à la comptabilité.

Sous le régime de la Constitution de l'an III, ce système ne se modifia que sur un point. Les attributions propres des ministres, statuant individuellement et non plus en conseil, comme sous l'empire de la loi des 27 avril-25 mai 1791, furent notablement augmentées.

Depuis cette époque, un double mouvement s'est produit. D'une part, le soin de juger les contestations administratives a été enlevé de plus en plus aux agents de l'administration et confié à des assemblées qui ne prennent pas une part directe à l'action administrative. C'est ainsi que la loi du 28 pluviose an VIII a créé les conseils de préfecture et la Constitution du 22 frimaire an VIII, le Conseil d'État, juridiction supérieure, placée au-dessus des conseils de préfecture et des ministres, destinée à planer sur toutes les juridictions administratives. Des juridictions spéciales ont été créées pour certaines matières, notamment pour le recrutement de l'armée, pour les difficultés relatives au règlement des indemnités de plus-value dues par les propriétaires qui profitent du dessèchement des marais, des travaux de défense contre les eaux, et autres travaux publics, pour la vérification des comptes des comptables des deniers publics. En même temps, le jugement des contestations soumises à ces juridictions a été entouré de garanties sérieuses et des formes qu'on est habitué à

[1] Loi des 15-27 mars 1791, art. 27 et 32 ; loi des 27 avril-25 mai 1791, art. 14 et 17, loi des 7-14 octobre 1790.

trouver devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Ce progrès, qui s'était produit pour le Conseil d'État dès 1851, ne s'est réalisé pour les conseils de préfecture qu'en 1862.

D'autre part, les perfectionnements introduits dans la juridiction administrative ont conduit le législateur à accroître les attributions de cette juridiction. Celles des conseils de préfecture, notamment, ont été considérablement augmentées à diverses reprises, sous chacun des gouvernements qui ont successivement régi la France depuis l'an VIII, et elles n'ont été diminuées que sur un petit nombre de points.

Cette formation lente et successive de l'organisation et des attributions de la juridiction administrative explique pourquoi l'on ne rencontre pas, dans sa constitution, la régularité et la simplicité, qui se remarquent dans la constitution de l'autorité judiciaire. Elle explique comment certaines questions et des plus essentielles n'ont pas été tranchées par des textes de lois, comment les solutions consacrées par la jurisprudence peuvent encore être contestées, enfin, comment la procédure est encore incomplète.

257. A ces notions historiques sur la juridiction administrative, il n'est pas inutile d'ajouter que cette juridiction a été l'objet de vives attaques, qui ont été repoussées par les chambres législatives, toutes les fois qu'elles s'y sont produites, mais qui ne sont pas complétement tombées.

Ainsi sous la Restauration, il se trouva pendant plusieurs années à la Chambre des députés, une forte minorité qui demandait la suppression de la juridiction du Conseil d'État. Ces attaques n'étaient pas seulement une manœuvre d'opposition, de la part d'hommes passionnés, des hommes graves y ajoutaient le poids de leur autorité : il suffit de citer un homme d'État éminent, M. le duc de Broglie, qui n'avait pas, il est

vrai, acquis alors l'expérience que donne le maniement des affaires publiques, et qui publia sur cette question en 1828, dans la *Revue française*, un travail dont l'opinion publique fut préoccupée.

Dans cet article, écrit à l'occasion du savant livre de M. Macarel, sur les *tribunaux administratifs*, M. de Broglie allait jusqu'à soutenir que la juridiction administrative ne pouvait subsister; qu'elle n'avait été organisée que par suite d'une fausse et abusive interprétation du principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'Assemblée constituante. Selon lui, « toute réclamation élevée contre un acte quelconque du gouvernement, statuant de puissance à sujet, devait être portée devant le gouvernement lui-même. Mais toute plainte qui se fondait sur les termes exprès d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un arrêté, toute question dont la solution se trouvait d'avance écrite dans un texte, était du ressort des tribunaux civils. »

Cette opinion si radicale était présentée comme celle de « beaucoup d'hommes recommandables par leur dévouement aux libertés publiques. » Aussi, après la révolution de 1830, le gouvernement chercha s'il était possible d'y donner satisfaction. Dès le 20 août 1830, une ordonnance royale, contresignée par M. de Broglie, ministre de l'instruction publique et des cultes, président du conseil d'État, constituait une commission pour préparer un projet de loi sur la réforme à introduire dans l'organisation et les attributions du Conseil d'État. Plusieurs projets furent élaborés en vue d'enlever à la juridiction administrative la connaissance des contestations qui paraîtraient pouvoir être soumises aux tribunaux civils sans compromettre l'action de l'administration. Ces études furent poussées assez loin, elle n'aboutirent pas cependant à la

proposition d'un projet de loi. Dès 1833, le gouvernement y renonça, et dans les longues discussions d'où est sortie la loi du 19 juillet 1845, sur le Conseil d'État, l'opinion exprimée par M. de Broglie, en 1828, fut souvent rappelée, mais jamais elle ne fut soutenue. Loin de là, celle des commissions de la Chambre des députés qui proposa les modifications les plus considérables au projet du gouvernement, déclarait par l'organe de son savant rapporteur, M. Dalloz, « qu'elle avait été unanime pour repousser l'idée de renvoyer aux tribunaux le contentieux de l'administration en tout ou en partie[1]. » Et pour donner à cette déclaration toute sa valeur, il n'est pas inutile d'ajouter que, parmi les membres de cette commission, figuraient MM. de Tocqueville, Isambert et Odilon Barrot, qui n'auraient assurément pas donné leur adhésion à un système contraire aux principes libéraux.

Après la révolution de 1848, l'attention de l'Assemblée constituante fut nécessairement appelée sur l'organisation de de la juridiction administrative. Le comité de constitution proposait la création de tribunaux d'administration spéciaux; cette proposition fut écartée et la question fut reprise lors de l'examen de la loi organique sur le conseil d'État, loi qui porte la date du 3 mars 1849. Or, dans ce moment où les réformes les plus radicales étaient, sinon adoptées, du moins proposées et soutenues avec vivacité, l'existence de la juridiction administrative ne fut pas sérieusement constestée. Un amendement, qui tendait à soumettre le contentieux administratif aux tribunaux civils fut à peine appuyé par quelques voix, et même les projets qui tendaient à donner à la juridiction administrative une constitution trop sensiblement différente de celle que nous lui voyons aujourd'hui, à substituer

[1] Rapport fait par M. Dalloz à la séance du 10 juin 1840.

aux conseils de préfecture et au conseil d'État des tribunaux spéciaux, furent presque unanimement repoussés[1].

La juridiction administrative fut encore l'objet d'études approfondies, en 1851, dans le sein de l'Assemblée législative. Cette assemblée était saisie d'un projet de loi sur l'administration intérieure rédigé par le conseil d'État et dont le quatrième livre était consacré aux conseils de préfecture. C'est à l'occasion de ce quatrième livre que M. le conseiller d'État Boulatignier avait fait, dans le rapport qui servait d'exposé de motifs au projet de loi, l'historique de la juridiction administrative que nous avons analysé tout à l'heure. Le projet de loi ne put être discuté avant la dissolution de l'Assemblée législative; mais la commission chargée de l'étudier et dans laquelle toutes les nuances d'opinion de l'Assemblée avaient des représentants, avait déposé son rapport. M. de Larey y exprimait en son nom l'opinion qu'il fallait maintenir aux conseils de préfecture le pouvoir de juridiction en modifiant, dans une certaine mesure, leur organisation actuelle. « Quel est, disait-il, le sens de ce respect pour l'institution, uni au désir de la voir réformée et perfectionnée? C'est que le principe d'une juridiction spéciale pour les questions administratives est universellement accepté. On sent le besoin de voir ces matières si délicates, qui touchent par tant de points aux intérêts généraux, réglées par des hommes en contact habituel avec l'administration, pénétrés de son esprit et se dégageant dans une certaine mesure du point de vue de l'intérêt individuel et privé qui préside plus particulièrement aux décisions judiciaires. Mais en admettant sa spécialité, on voudrait aussi que cette juridiction présentât les garanties de suffisante indépendance qui sont inhérentes à toute justice. »

[1] Séance du 23 janvier 1849, *Moniteur* du 24 janvier

Enfin, lors de la discussion de la loi sur les conseils de préfecture en 1865, un député, M. Bethmont, a proposé un amendement qui tendait à supprimer la juridiction administrative. Il s'appuyait sur l'article publié par M. de Broglie en 1828, oubliant que M. de Broglie, après avoir vainement tenté, lorsqu'il en avait eu le pouvoir, de mettre son opinion en pratique, avait cessé de la soutenir. Mais cet amendement n'a pas été l'objet d'un vote[1].

258. Pourquoi les attaques si vives dirigées contre la juridiction administrative sous la restauration ont-elles trouvé si peu d'échos sous la monarchie de juillet, sous la république même et dans le Corps législatif du second empire? Il nous paraît facile de l'expliquer.

Avant 1830, on rendait la juridiction administrative responsable des vices et des rigueurs de certaines parties de la législation qu'elle avait à appliquer, de cette législation transitoire et exceptionnelle née des violences de la Révolution et des embarras financiers que les troubles du pays et de longues guerres avaient amenés. Le contentieux des domaines nationaux, des listes d'émigrés, l'application des déchéances opposées aux créanciers de l'État sans avertissement préalable, donnaient à la juridiction administrative une physionomie étrange, l'apparence d'une commission politique chargée de la liquidation des conséquences de la Révolution.

De plus, les formes de procéder de la juridiction administrative ne ressemblaient en rien, avant 1830, à celles qu'on rencontre devant les tribunaux civils et qui constituent des garanties d'une bonne justice.

Mais, à partir de 1831, la publicité des séances a été établie

[1] Séance du 24 mai 1865. *Moniteur* du 25 mai.

au conseil d'État, grâce à l'intervention éclairée du regrettable M. Barthe, alors ministre de l'instruction publique et des cultes, président du Conseil d'État.

Au même moment, la liquidation des conséquences de la Révolution était achevée, et la juridiction administrative, débarrassée de ses attributions exceptionnelles, n'avait plus qu'à appliquer une législation normale. Dès lors, l'opinion publique, éclairée par la publication périodique du compte rendu des travaux du Conseil d'État, a pu revenir à une plus juste appréciation et apercevoir que la juridiction administrative avait une place normale dans nos institutions et donnait aux citoyens de sérieuses garanties.

Les hommes qui sont le mieux placés pour suivre les travaux du Conseil d'Etat et pour les juger au point de vue des intérêts des parties, nous voulons parler des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, ont fréquemment rendu hommage à son impartialité. Voici notamment dans quels termes s'exprimait à ce sujet M. Reverchon, ancien maître des requêtes, ancien avocat au Conseil d'État, dont le savoir égale l'indépendance. « Nous ne saurions trop approuver, dit-il, l'esprit général qui anime cette éminente juridiction, l'élévation et le judicieux libéralisme de ses décisions en ce qui touche le fond même des affaires sur lesquelles elle est appelée à statuer. Nous ne croyons pas qu'aucun tribunal, fût-ce la Cour de cassation, eût réussi, tout en faisant leur juste part aux exigences de l'intérêt administratif, à protéger plus fermement les droits privés contre les exagérations de cet intérêt dans les questions contentieuses de travaux publics, de voirie, de contributions directes[1]. »

Et le mérite de cette jurisprudence ne tient pas seulement

[1] Journal *le Droit* du 12 mars 1863.

à la valeur des hommes éminents dont elle est l'ouvrage. Une part considérable en revient à l'institution elle-même, aux conditions dans lesquelles elle fonctionne. C'est l'opinion qu'exprime très-nettement M. R. Dareste, avocat au Conseil, dans son remarquable livre sur *la justice administrative*, que nous avons déjà cité. Selon lui, « la justice administrative, qui est une invention du despotisme (l'auteur fait ici allusion aux institutions de l'empire romain), est devenue avec le temps une garantie constitutionnelle contre les abus de l'administration. Dans tous les pays où il existe un pouvoir administratif hiérarchiquement organisé, avec toutes les ressources de la centralisation et ces innombrables armées de fonctionnaires que nous voyons dans tous les États du continent, la justice administrative est assurément la garantie la plus efficace qui puisse être donnée à l'administré contre l'administrateur; ce n'est pas seulement la plus efficace, c'est la seule qui puisse lui être donnée. » Aussi, n'hésite-t-il pas à ajouter : « Ce serait faire fausse route que d'attaquer, au nom des principes libéraux, la juridiction administrative[1]. »

259. Cependant l'école qui revendique le titre d'école libérale et celle qui se qualifie de radicale continuent à battre en brèche cette juridiction.

On oppose l'exemple d'un certain nombre de pays étrangers qui ne connaissent pas la juridiction administrative ou dans lesquels cette juridiction a été abolie récemment.

Mais, pour notre part, nous sommes peu disposé à considérer une institution comme bonne en soi, encore moins à la considérer comme applicable à la France par cela seul qu'elle existe dans un pays étranger. Pour bien juger les institutions politiques et administratives d'un pays, il faut les voir dans

[1] P. 679 et 685.

le milieu où elles fonctionnent; il faudrait de plus savoir si la pratique n'a pas révélé d'inconvénients.

Ainsi, en Angleterre et dans les États-Unis d'Amérique, toute contestation qui porte sur la violation d'un droit est soumise à l'autorité judiciaire, quel que soit l'adversaire du citoyen, que ce soit un particulier comme lui, ou que ce soit l'organe des intérêts collectifs. Mais cet état de choses s'explique par l'ensemble des institutions de l'Angleterre et de l'Amérique. Dans ces pays, l'autorité administrative laisse presque tout à faire à l'initiative privée; ses attributions sont très-restreintes, à ce point que les intérêts généraux restent parfois en souffrance. Par suite, on n'a pas attaché une grande importance à la question de savoir si la mission ainsi donnée à l'autorité judiciaire entraverait la satisfaction des besoins collectifs. De plus, dans ces pays, la hiérarchie administrative n'existe généralement pas, et pour forcer des fonctionnaires, qui n'ont pas de supérieur, à remplir leurs devoirs et à respecter les droits des citoyens, on n'a trouvé d'autre moyen que de permettre aux particuliers de s'adresser à l'autorité judiciaire.

L'Italie qui, jusqu'en 1864, avait un système analogue à l'organisation française, aussi bien pour l'action administrative que pour la juridiction, a renvoyé aux tribunaux civils toutes les réclamations soulevées par les actes de l'administration, sauf en ce qui concerne les pensions des fonctionnaires publics, la comptabilité publique et les emprunts contractés par l'État. Le gouvernement provisoire d'Espagne a opéré la même réforme au mois de septembre 1868. Mais le brusque changement de législation de ces deux pays ne doit-il pas être attribué à un besoin quelque peu factice de réformes radicales, et peut-on juger cette mesure avant que l'expérience ait fait connaître ses résultats?

La Belgique et la Hollande n'ont pas supprimé la juridiction administrative, mais elles ont restreint sa compétence à un petit nombre de matières : les élections, les contributions, le recrutement de l'armée et le service de la garde civique.

En Prusse, les tribunaux civils sont appelés à statuer sur une partie des affaires qui, dans notre pays, sont portées devant la juridiction administrative : ce sont celles où l'administration agit comme partie contractante. Mais les réclamations dirigées contre les actes émanés du gouvernement statuant comme puissance publique n'ont pas de juge. Ainsi c'est à l'administration elle-même qu'il appartient de statuer sur les demandes en décharge ou réduction d'impôt.

Les institutions de l'Autriche se rapprochent sensiblement des nôtres, depuis les réformes qui y ont été récemment opérées ; elles donnaient antérieurement moins de garanties aux citoyens. Il en est de même de celles de la Bavière, de la Saxe et de plusieurs autres États allemands.

Cette variété d'institutions ne nous paraît pas déterminante dans le sens de la suppression de la juridiction administrative. Nous ne croyons pas à la nécessité d'appliquer partout un type idéal, indépendant des habitudes et des traditions de chaque peuple, et nous pensons que l'expérience a suffisamment montré, en France, les avantages de la juridiction administrative pour que le législateur soit fondé à la maintenir, en la perfectionnant.

§ 2. — BASES GÉNÉRALES DE L'ORGANISATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

260. La juridiction administrative n'est pas toujours séparée de l'action. — Énumération des agents qui exercent cette juridiction et des tribunaux administratifs.

261. De la justice déléguée et de la justice retenue.

260. Indiquons maintenant les bases générales de l'organisation de la juridiction administrative, comme nous l'avons fait pour l'autorité judiciaire.

Il faut remarquer, d'abord, que la juridiction administrative n'est pas toujours séparée de l'action. Nous avons dit qu'elle ne l'était pas dans le système de l'Assemblée constituante, mais que, depuis l'an VIII, le système contraire avait généralement prévalu. Néanmoins, pour un certain nombre de matières, elle est encore restée entre les mains des agents de l'administration ; elle n'est pas attribuée à une assemblée spéciale faisant fonction de tribunal. Il y a certains agents de l'administration qui ont le pouvoir, non-seulement de faire des actes d'autorité imposant des obligations aux citoyens et des actes de gestion par lesquels ils fixent, au nom de la personne morale qu'ils représentent, État, département ou commune, la situation de cette personne morale à l'égard de son créancier ou de son débiteur; mais qui, en outre, ont le pouvoir de statuer sur les litiges administratifs, c'est-à-dire sur les réclamations formées contre des décisions de l'autorité ou contre des actes de gestion.

En se plaçant à ce point de vue pour faire l'énumération des juridictions administratives, nous avons à signaler parmi les agents, les préfets des départements et les préfets mariti-

mes, puis les ministres On y ajoute ordinairement les sous-préfets et les maires; mais ils n'ont la qualité de juges que dans des cas très-rares.

Parmi les assemblées qu'on pourrait appeler tribunaux administratifs, nous trouvons le conseil de préfecture, juridiction du premier degré pour un assez grand nombre de matières, puis des tribunaux renfermés dans une spécialité : les conseils de révision pour le recrutement de l'armée, les conseils de recensement et jurys de révision pour la garde nationale, les conseils départementaux, les conseils académiques et le conseil impérial, juridictions spéciales pour l'instruction publique; les commissions spéciales instituées pour fixer les indemnités de plus-value dues par les particuliers, à raison des bénéfices que leur procurent des travaux publics, les conseils sanitaires, la commission des monnaies, la cour des comptes, enfin le Conseil d'État, ou plutôt l'Empereur en Conseil d'État, qui domine toutes les juridictions administratives.

261. On a vu que la justice civile et criminelle se rend au nom de l'Empereur, en vertu de l'article 7 de la Constitution. La justice administrative se rend sous son autorité dans les juridictions inférieures, en son nom dans les juridictions souveraines comme la cour des comptes, et par lui-même, assisté de son Conseil d'État, pour la justice en dernier ressort.

On dit souvent que la justice judiciaire est *déléguée*, en ce sens que le prince ne peut jamais se mettre à la place des magistrats de l'ordre judiciaire, tandis que la justice administrative est *retenue*. C'est une expression qui était exacte en partie sous l'ancien régime, qui ne l'est plus aujourd'hui. Il n'y a même, en matière administrative, de justice retenue, de justice rendue par le prince, que la justice rendue en Conseil d'État; encore est-ce une fiction constitutionnelle.

262. Les magistrats qui rendent la justice administrative sont tous nommés par l'Empereur ; de plus, ils sont tous amovibles, sauf les membres de la cour des comptes.

Cette situation, différente de celle des magistrats de l'ordre judiciaire, a souvent été considérée comme enlevant aux justiciables une garantie essentielle. Elle a fait dire que l'administration est juge et partie. Sans doute, les particuliers ont droit à obtenir devant toute justice des garanties de l'impartialité du juge. Mais ce résultat peut être atteint par différents moyens. Il n'est pas nécessaire pour cela que le juge soit inamovible. La nature humaine est très-complexe, et si l'inamovibilité est utile pour la préserver de certaines défaillances, il y a des situations qui suffisent à lui créer des habitudes d'indépendance que l'inamovibilité à elle seule ne donnerait pas. L'homme est naturellement enclin à attribuer une certaine importance à ses actes, comme un certain mérite à sa personne, et quand une mission de contrôle lui est confiée, il est plus porté à exagérer son pouvoir de contrôle qu'à l'amoindrir de ses propres mains. Les inspirations que les juges administratifs doivent puiser dans l'esprit de leur état et dans la confiance des justiciables, jointes à celles que leur dicte l'intérêt bien entendu de l'administration, offrent aux particuliers des garanties considérables. Les témoignages que nous avons cités plus haut nous dispensent d'insister à ce sujet.

Il y a aussi à tenir compte des nécessités de l'action administrative. Des tribunaux administratifs inamovibles domineraient l'administration, qui doit être libre pour être responsable, aussi bien et plus complétement peut-être que l'autorité judiciaire, parce que la spécialité de leur juridiction leur permettrait de mettre plus d'esprit de suite dans leurs envahissements

D'autre part, il est reconnu que les membres des juridictions administratives sont d'autant plus propres à remplir leurs fonctions, qu'ils sont mêlés à l'action administrative, à titre de conseils. Or, des magistrats inamovibles ne pourraient pas jouer le rôle de conseils de l'administration, et ils perdraient ainsi l'occasion de puiser, dans la pratique des affaires, ces lumières qui les amènent à rendre une justice plus modérée et plus équitable.

263. Nous trouvons aussi dans plusieurs juridictions administratives, où les formes de l'organisation judiciaire ont été imitées afin de donner plus de garanties aux justiciables, la division entre les juges et le ministère public. Cette division existe au Conseil d'État, à la cour des comptes et dans les conseils de préfecture. Elle a été établie à la cour des comptes dès l'origine de cette cour en 1807, au Conseil d'État en 1831 ; aux conseils de préfecture, elle ne date que de 1861.

Le rôle du ministère public a, devant le Conseil d'État et les conseils de préfecture, un caractère sensiblement différent de celui du ministère public institué près des tribunaux. (Pour la cour des comptes, il est encore plus spécial.)

Le ministère public n'a pas l'initiative des poursuites dans les matières où la juridiction administrative a, par exception, le pouvoir répressif. C'est au préfet à saisir le conseil de préfecture, au ministre à saisir le Conseil d'État. Le commissaire du gouvernement n'a pour rôle que de donner des conclusions, de demander l'application de la loi comme il croit dans sa conscience qu'elle doit être appliquée. Mais il doit donner des conclusions dans toutes les affaires, parce que, dans toutes les affaires portées devant les juridictions administratives, l'intérêt public est en jeu.

Il ne faut pas croire, comme on le croit, et comme on l'a dit parfois, qu'il soit l'avocat, le défenseur attitré de l'administration. Il est l'avocat impartial et désintéressé de la loi. Il doit demander justice pour tous, sans acception de personnes, pour les particuliers, comme pour l'administration. Il doit venir en aide à la bonne cause, de quelque côté qu'elle se trouve. Et qu'on nous permette de le dire, c'est la vraie, la grande manière de défendre les intérêts de la société. Sans doute, il n'est pas indifférent pour la société d'avoir dans les caisses publiques des sommes plus ou moins considérables qui peuvent être employées à la satisfaction des besoins publics; mais il est d'un bien plus grand intérêt pour elle que justice soit rendue au citoyen dont le droit a été lésé par un acte de l'autorité administrative. Et quand le ministère public remplit ses fonctions de cette manière, comme il le fait toujours au Conseil d'État (nous en pouvons parler en connaissance de cause), il a une bien plus grande autorité le jour où il revendique avec énergie les droits de l'administration, parce qu'alors on ne peut pas dire : c'est un homme qui joue un rôle ou qui fait son métier; on est obligé de dire : c'est un homme convaincu, c'est sa conscience qui a parlé.

264. Certaines juridictions sont assistées d'employés qui jouent à peu près le rôle des greffiers auprès des tribunaux civils, ce sont : le Conseil d'État, la cour des comptes, les conseils de préfecture. Mais aucun de ces employés n'est officier ministériel.

Il n'y a de mandataires spéciaux dont le ministère soit obligatoire pour les parties, que devant la juridiction supérieure, le Conseil d'État ; ce sont les membres de la corporation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Encore, dans certains cas, les parties sont-elles dispensées d'employer

leur intermédiaire. Devant les autres juridictions, les parties peuvent employer, quand il y a lieu, le ministère des avoués ou des avocats pour rédiger des mémoires, ou pour se faire défendre lorsqu'il y a des audiences publiques.

265. Le principe de la faculté d'appel existe aussi en matière administrative comme en matière judiciaire. Il est même appliqué d'une manière beaucoup plus large.

Il y a bien certaines juridictions qui statuent en premier et dernier ressort, par exemple le conseil de révision pour le recrutement de l'armée de terre, la cour des comptes dans beaucoup de cas, le Conseil d'État dans un assez grand nombre de cas.

Mais les décisions des juridictions locales, à l'exception des conseils de révision de l'armée et des jurys de révision de la garde nationale, ne sont jamais rendues en premier et dernier ressort. En 1790, on avait donné le dernier ressort aux administrations collectives de département en certaines matières. En l'an VIII, les dispositions de la loi des 7-11 septembre 1790 ont été abrogées, et il n'y a pas de texte aujourd'hui en vigueur qui donne un pareil pouvoir aux conseils de préfecture. Du moins, c'est le dernier état de la jurisprudence.

Il est très-remarquable que le droit de recours n'a aucune limite. Peu importe la somme qui fait l'objet de la réclamation; on peut venir devant le Conseil d'État réclamer un dégrèvement de quelques centimes sur une cote de contribution mobilière. Le législateur a attaché une grande importance à ce que le pouvoir central pût être averti des excès de zèle que commettraient ses agents et qui mécontenteraient les populations. Quand la lutte est entre l'intérêt privé et l'intérêt public, les conséquences d'une injustice ou de ce qui est regardé comme tel ne se mesurent pas à la somme engagée dans le

litige. Il a paru si important de faciliter les appels, que dans plusieurs matières les réclamants ont été dispensés de toute espèce de frais, sauf quelques centimes de droit de timbre; encore, pour les réclamations en matière de contributions, lorsque la cote ne dépasse pas 30 francs, le droit de timbre n'est pas dû.

Seulement le nombre des degrés de juridiction n'est pas fixé invariablement à deux, comme en matière judiciaire; il y a quelquefois trois degrés successifs de juridiction.

Enfin, le principe de la centralisation, qu'on a vu appliqué aux tribunaux de l'ordre judiciaire, a reçu son application en matière de justice administrative comme en matière d'action administrative. Au centre de l'Empire, se trouve un corps dont nous avons déjà parlé, le Conseil d'État, qui, placé aux côtés du chef de l'État, dont la signature donne force et vie à ses décisions, domine toutes les juridictions, même celles qui prononcent en dernier ressort, qui domine, en outre, au point de vue de la légalité, toutes les autorités administratives, et devant lequel on peut attaquer, au moins pour excès de pouvoir, les décisions des juridictions souveraines et les décisions des administrateurs.

266. On divise les juridictions administratives, comme les juridictions civiles et criminelles, en juridictions ordinaires et juridictions spéciales.

Quelle est la juridiction ordinaire en matière administrative, c'est-à-dire celle à laquelle on doit s'adresser quand la contestation qui s'élève n'est pas expressément attribuée par la loi à une autre juridiction? Cette question n'est pas tranchée par la loi; c'est une des lacunes regrettables de l'organisation de la justice administrative, et parmi les auteurs il y a des dissentiments sur ce point.

Quelques auteurs ont soutenu que c'était au conseil de préfecture à prononcer sur toutes les contestations qui ne sont pas attribuées à une autre juridiction. On fondait cette opinion sur un passage de l'exposé des motifs de la loi qui a constitué les conseils de préfecture, la loi du 28 pluviôse an VIII. Mais il y a à répondre à cette citation de l'exposé des motifs par le texte de la loi qui ne dit rien de pareil, et qui détermine expressément les contestations sur lesquelles le conseil de préfecture est appelé à prononcer.

Aussi la jurisprudence du Conseil d'État a-t-elle complétement écarté cette opinion. Dans le rapport fait en 1851 sur le projet de loi relatif aux conseils de préfecture et que nous avons déjà cité, M. le conseiller d'État Boulatignier la précise en ces termes : « Dans la pratique, on a toujours tenu pour maxime certaine que les conseils de préfecture n'avaient que des attributions spéciales et déterminées, et qu'en dehors des cas dont la connaissance leur était spécialement réservée, il y avait lieu, dans le silence de la loi, et par application des principes généraux sur l'organisation administrative, de soumettre au préfet les litiges qui peuvent naître des réclamations contre les actes faits par les administrations municipales, et aux ministres, chacun selon ses attributions, les litiges qui résulteraient des réclamations contre les actes des préfets. »

Cette solution est acceptée aujourd'hui par presque tous les auteurs, et on dit habituellement que ce sont les ministres qui sont les juges ordinaires en matière de contentieux administratif. Mais il faudrait ajouter que l'Empereur en Conseil d'État est le juge ordinaire lorsqu'il s'agit des décisions rendues par les ministres et par lui-même, et que de plus il est juge ordinaire d'appel, toutes les fois qu'il s'agit d'une

décision rendue par une juridiction administrative proprement dite.

La question de savoir s'il ne conviendrait pas de faire aujourd'hui par une nouvelle loi ce que Rœderer indiquait dans l'exposé des motifs de la loi de l'an VIII, a été discutée au Corps législatif, en 1865, lors de l'examen du projet de loi sur les conseils de préfecture. L'amendement proposé par M. Jérôme David a été combattu par M. Boulatignier, qui a soutenu, au nom du gouvernement, que ce système serait très-dangereux; qu'il mettrait les conseils de préfecture en conflit avec les préfets. La question en est restée là [1].

267. Les conditions générales de l'exercice de la juridiction administrative sont les mêmes que celles de l'exercice de la juridiction civile.

La juridiction administrative ne peut prononcer par voie de disposition générale et réglementaire. (Art. 5 du code Napoléon).

Elle ne peut refuser de rendre la justice aux parties qui la lui demandent, sous prétexte du silence ou de l'obscurité de la loi. (Art. 4 du code Napoléon).

Elle ne peut statuer si elle n'est pas saisie d'un litige, ni juger au delà de ce qui lui est demandé.

Mais de plus, en principe, elle ne doit pas ordonner des mesures d'administration. Elle doit généralement se borner à déclarer le droit du particulier, et, par exemple, en matière de travaux publics, fixer l'indemnité due pour le préjudice causé par des travaux; mais elle doit laisser l'autorité administrative libre d'exécuter les travaux qui pourraient empêcher le retour du préjudice.

268. Quelle est l'autorité légale des décisions des juridic-

[1] Séances des 24 et 26 mai 1865.

tions administratives? ont-elles la même valeur, la même force exécutoire que celle des tribunaux de l'ordre judiciaire?

Quelques doutes s'étaient élevés sur ce point à l'origine, mais ils ont été promptement dissipés. La loi du 29 floréal an X, qui attribue compétence aux conseils de préfecture pour statuer sur les contraventions de grande voirie, porte, dans son article 4, que les arrêtés de ces conseils seront exécutés *sans visa ni mandement des tribunaux*, nonobstant et sauf tous recours, et que les individus condamnés seront contraints par l'envoi de garnisaires et saisies de meubles en vertu desdits arrêtés, qui seront exécutoires et emporteront hypothèque.

Ce principe posé ainsi par la loi, pour les décisions des conseils de préfecture, en matière répressive, a été étendu à toutes les décisions de toutes les juridictions administratives, par un avis du Conseil d'État, du 16 thermidor an XII, approuvé le 25, inséré au *Bulletin des lois* en 1812, et qui a par conséquent force de loi. Cet avis décide que les condamnations émanées des administrateurs, dans les cas et pour les matières de leur compétence, emportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que celles des autorités judiciaires.

Ce principe est proclamé depuis longtemps; il a été plusieurs fois rappelé et consacré par la jurisprudence du Conseil d'État et néanmoins il était complétement méconnu, il y a peu d'années encore, par un tribunal civil, dans les circonstances suivantes :

L'entrepreneur des travaux de construction d'une église paroissiale avait fait assigner la commune devant le tribunal civil, pour la faire condamner à lui payer le montant de son décompte sur lequel il s'était élevé des contestations. Le pré-

fet était intervenu pour décliner la compétence du tribunal, en soutenant qu'il n'appartenait qu'au conseil de préfecture de statuer sur un semblable litige, en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Le tribunal a prétendu faire une distinction. Il a renvoyé au conseil de préfecture les difficultés relatives à l'exécution des travaux, à leur réception et au règlement des sommes restant dues à l'entrepreneur. Mais il a retenu la cause au fond, sous le prétexte qu'il n'appartenait qu'à l'autorité judiciaire de délivrer à l'entrepreneur un titre exécutoire contre la commune. Alors le préfet a élevé le conflit, et un décret impérial a confirmé ce conflit, et déclaré non avenu le jugement du tribunal civil, par le motif que le conseil de préfecture avait, en matière de contestations soulevées par les marchés de travaux publics, pleine juridiction, et que, en conséquence, ses décisions avaient par elles-mêmes force exécutoire [1].

Les décisions de la juridiction administrative n'emportent pas seulement hypothèque; elles peuvent, dans certains cas, emporter la contrainte par corps. Mais, depuis la loi du 22 juillet 1867, la contrainte par corps ne peut plus être imposée en matière civile, elle ne l'est plus que pour le recouvrement des amendes, restitutions et dommages-intérêts prononcés au profit de l'État, en matière criminelle, correctionnelle et de simple police.

269. Il est évident que si des difficultés s'élevaient sur le mode d'exécution de la saisie, de l'hypothèque, de la contrainte par corps, ces difficultés devraient être portées devant la juridiction civile, puisqu'il s'agit d'appliquer, non les règles spéciales de la législation administrative, mais les règles du droit civil.

[1] Décret sur conflit du 23 novembre 1854 (*Audibert Bernard*.

Seulement il ne faut pas conclure de là, comme on l'a fait quelquefois, que la juridiction administrative n'a pas, en principe, la connaissance de l'exécution de ses décisions, et qu'elle est par rapport à l'autorité judiciaire une juridiction d'exception, comme sont les tribunaux de commerce par rapport aux tribunaux d'arrondissement.

Non, il n'est pas exact que la juridiction administrative ne connaisse pas de l'exécution de ses décisions. Elle en connaît toutes les fois que ses décisions s'exécutent par des moyens administratifs. Par exemple, si un conseil de préfecture a ordonné la démolition d'une maison construite sans autorisation le long d'une route et qui empiète sur l'alignement, et si le propriétaire refuse de la démolir, l'administration enverra des ouvriers qui démoliront aux frais du propriétaire, et c'est bien le conseil de préfecture qui connaîtra de l'opposition formée aux mesures d'exécution forcée.

D'autre part, il n'est pas vrai de dire que la juridiction administrative soit une juridiction exceptionnelle par rapport à l'autorité judiciaire. C'est une juridiction d'un autre ordre. Le savant Henrion de Pansey, qui a passé trente ans de sa vie dans le sein de la Cour de cassation et qui est mort à la tête de ce grand corps, a écrit dans son *Traité de l'autorité judiciaire* cette phrase à laquelle il n'y a besoin de rien ajouter : « Si le juge territorial n'a pas le droit de connaître des affaires administratives, ce n'est pas qu'à cet égard sa compétence soit restreinte, c'est qu'elle ne s'est jamais étendue jusque-là[1]. » Nous reviendrons tout à l'heure sur les conséquences de ce principe.

[1] Ch. XX.

§ 3. — DOMAINE PROPRE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.

270. Il nous reste à exposer quels sont les cas dans lesquels la juridiction administrative peut être appelée à statuer, à dire quel est le domaine propre de cette juridiction.

La juridiction administrative peut être saisie dans trois conditions différentes. Tantôt elle est juge du fond des contestations soulevées par un acte de l'administration et elle peut substituer sa décision à celle qui est attaquée devant elle. Ainsi elle fixe le chiffre de l'indemnité due à un particulier qui a souffert un préjudice par suite de l'exécution des travaux d'une route ou d'un chemin de fer au-devant de sa propriété. Elle prononce la réduction ou la décharge de la cote de contribution foncière imposée à un propriétaire, ou de la taxe établie à l'occasion du curage d'un cours d'eau non na-

vigable. Elle règle le décompte d'une entreprise de travaux publics, et elle augmente la somme allouée par l'administration à l'entrepreneur. C'est ce qu'on appelle le contentieux administratif proprement dit.

Tantôt elle est appelée à se prononcer, à l'occasion d'un procès qu'elle n'aura pas à juger, sur le sens et la portée d'actes administratifs dont les parties intéressées dans ce procès prétendent faire découler des droits à leur profit; elle donne l'interprétation des actes administratifs.

Tantôt enfin, elle est saisie de recours qui tendent uniquement à faire tomber un acte irrégulier, sans qu'elle puisse, après avoir annulé cet acte, y substituer une décision différente. Elle prononce alors dans les mêmes conditions que la Cour de cassation; c'est à la juridiction administrative suprême, à l'Empereur, en Conseil d'État, qu'il appartient de statuer sur les recours pour excès de pouvoirs.

Ces trois cas différents de recours devant la juridiction administrative exigent de notre part des explications développées. Il y a là des questions de principe qui se présentent très-fréquemment dans la pratique, et les formules générales à l'aide desquelles on les résout ordinairement sont incomplètes ou du moins donnent peu de lumières. Nous exposerons donc successivement la théorie du contentieux administratif, — celle de l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse, — enfin celle des recours pour excès de pouvoirs.

271. On donne le nom de contentieux administratif à l'ensemble des contestations qui doivent être exclusivement soumises aux juridictions administratives. Il semble qu'on devrait pouvoir en donner facilement la définition; il n'en est pas ainsi.

D'abord, le législateur n'a pas indiqué, d'une manière générale, les circonstances dans lesquelles une décision de l'autorité administrative donnerait lieu non pas à une simple réclamation devant l'agent qui a pris la décision ou devant son supérieur hiérarchique, mais à un recours devant une juridiction. Il y a bien un certain nombre de cas pour lesquels le recours est ouvert et la juridiction qui doit en connaître expressément désignée. Mais, dans beaucoup de cas, malgré le silence de la loi, les principes ont conduit à faire reconnaître qu'une réclamation, par la voie contentieuse, était recevable, et d'un autre côté, il y a certains modes d'action de l'administration qui semblent pouvoir être considérés comme blessant des droits et qui n'ont pas paru de nature à être l'objet d'un recours juridique.

En outre, de ce qu'un recours est ouvert contre un acte de l'administration, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il doive être porté devant la juridiction administrative. Le législateur, en posant le principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, et en créant pour la mise en action de ce principe les juridictions administratives, n'a jamais indiqué, d'une manière complète, comment il devait être appliqué. On a vu que les juridictions administratives n'ont pas été créées par un acte unique et avec des vues d'ensemble, que leur compétence a été accrue sur certains points, diminuée sur d'autres par une longue série de lois successives. Dans ces modifications de la législation, le principe de la séparation des pouvoirs est loin d'avoir été toujours observé.

Enfin on a souvent confondu l'autorité administrative avec l'autorité gouvernementale proprement dite, parce que ces deux autorités sont dans les mêmes mains, et l'on a cru pouvoir

discuter, dans les mêmes conditions, devant les juridictions administratives, des actes qui, différant profondément par leur nature, sont soumis à des controles tout différents.

Pour bien définir le contentieux administratif, c'est-à-dire le domaine de la juridiction administrative, il faut le considérer par rapport à l'administration active, par rapport à l'autorité judiciaire, par rapport à l'autorité gouvernementale. Sur chacun de ces points, il faut rechercher surtout quels sont les principes qui permettent de suppléer au silence de la loi.

272. Pour qu'un acte de l'autorité administrative donne lieu à un recours par la voie contentieuse devant une juridiction de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire, il faut la réunion de deux conditions : 1° que l'acte attaqué ait porté atteinte à un droit fondé sur une disposition de loi, de règlement ou de contrat ; 2° que l'acte attaqué ait pour effet immédiat de léser le droit du citoyen et emporte pour lui une obligation ou lui impose un préjudice actuel.

La première condition est aisée à saisir. Nous en avons donné déjà plusieurs exemples au début de ce chapitre. Mais il ne faut pas s'y méprendre. La formule qui oppose l'intérêt froissé au droit lésé ne donne pas une idée complétement juste des cas dans lesquels le recours au contentieux est ouvert. Sans doute l'intérêt plus ou moins satisfait ou froissé ne permet pas la réclamation par la voie contentieuse ; mais on peut invoquer un préjudice et même une atteinte portée au droit de propriété, sans avoir pour cela un recours juridique. Il y a des cas où l'administration est autorisée par la loi, dans une vue d'intérêt public, à porter une atteinte véritable aux droits privés, à faire subir aux citoyens une contrainte, à leur imposer une servitude. Quand elle use de ce pouvoir, aucune réclamation ne peut être formée par la voie

contentieuse. Ainsi quand l'administration décide qu'un travail, une route, un canal, un chemin de fer de tel point à tel autre est d'utilité publique, cette déclaration emportera nécessairement, en vertu de la loi du 3 mai 1841, pour les propriétaires des bâtiments ou terrains qui se trouvent sur le tracé indiqué par l'administration, l'obligation de céder tout ou partie de leur propriété. Sans doute ils seront indemnisés et l'indemnité sera préalable à la dépossession ; néanmoins ils pourraient préférer, comme le *meunier de Sans-Souci*, garder leur bien. Ils n'ont pas le droit de se faire maintenir en possession, et l'administration active est seule chargée d'apprécier s'il convient de rendre la déclaration d'utilité publique, qui aura pour effet de les contraindre à céder leur propriété [1].

Il y a plus. En cas d'urgence, la loi du 3 mai 1841 a organisé une procédure spéciale, plus rapide, qui permet à l'administration de se mettre en possession du terrain nécessaire à l'exécution du travail, sans que le propriétaire ait reçu l'indemnité qui lui est due. Le Conseil d'État a décidé que cette déclaration d'urgence, qui enlève au propriétaire la garantie du payement préalable de l'indemnité, ne peut donner lieu à un recours par la voie contentieuse [2].

Ainsi encore l'administration est autorisée par divers règlements antérieurs à 1789, qui sont encore en vigueur, notamment les arrêts du Conseil du 7 septembre 1755 et du 20 mars 1780, à faire prendre, moyennant indemnité, par les entrepreneurs de travaux publics, dans les propriétés qu'elle désigne, la pierre, le grès, le sable et autres matériaux nécessaires pour l'exécution des travaux. Toutefois les propriétés

[1] *Arr. Cons.* 26 avril 1847 (*Boncenne*).
[2] *Arr. Cons.* 8 janvier 1863 (*de Rochetaillée*)

closes, en nature de jardins, vergers et autres dépendances des habitations sont exemptées de la servitude. De plus, d'après l'arrêt de 1755, l'administration doit « indiquer, autant que possible, pour prendre les matériaux, les lieux où leur extraction causera le moins de dommages et s'abstenir, autant que faire se pourra, d'en faire prendre dans les bois. » Les termes mêmes des dispositions que nous venons de mentionner indiquent que le propriétaire d'un bois ne pourra pas réclamer par la voie contentieuse contre la désignation de son terrain ; le législateur n'a fait qu'une recommandation à l'autorité administrative, en lui laissant le soin d'apprécier les circonstances[1]. Il en serait tout autrement du propriétaire d'un terrain comprenant une habitation, un jardin et un verger clos de murs, qui réclamerait le bénéfice de l'exemption établie par les anciens règlements.

Et, pour citer un dernier exemple, les propriétaires riverains des cours d'eau non navigables ni flottables, ne peuvent établir des barrages dans ces cours d'eau, pour créer les chutes nécessaires à la mise en mouvement des usines hydrauliques, sans l'autorisation du préfet, qui, en vertu de la loi des 12-20 août 1790, de celle des 28 septembre — 6 octobre 1791, de l'arrêté du gouvernement du 19 ventôse an VI et du décret du 25 mars 1852, est chargé d'assurer le libre écoulement des eaux, de façon à éviter les inondations. En autorisant ces barrages, le préfet y met ordinairement la condition qu'il sera établi un déversoir de superficie et de plus des vannages de décharge, pour assurer l'écoulement des eaux en cas de crue. Il y a là des dépenses imposées aux riverains. Plusieurs fois, le Conseil d'État a été saisi de pourvois tendant à faire décider que les précautions imposées par les

[1] *Arr. Cons.* 30 juillet 1863. *Maude.*

préfets et, par suite, les dépenses qu'elles entraînaient était inutiles ou excessives. Le Conseil a toujours décidé que cette question n'était pas de nature à être discutée par la voie contentieuse[1].

Ainsi le recours au contentieux n'est ouvert qu'autant que le débat s'élève à l'occasion d'un droit fondé sur une disposition de loi, de règlement ou de contrat.

Mais il faut, en outre, c'est la seconde condition, que l'acte administratif contre lequel on réclame ait pour effet immédiat de léser le droit du citoyen et lui impose une obligation ou un préjudice actuel. Cette seconde condition est établie par de nombreux monuments de la jurisprudence du Conseil d'État ; elle a été considérée comme nécessaire pour assurer le fonctionnement régulier de la juridiction administrative, pour éviter que les procès fussent mal engagés et pour assurer une conclusion pratique à toute instance contentieuse contre un acte de l'administration.

Il y a en effet beaucoup d'actes de l'administration que les particuliers peuvent être disposés à contester comme de nature à porter atteinte à leurs droits et qui cependant n'ont pas par eux-mêmes cet effet.

Ce sont d'abord les actes préparatoires, tels que les instructions données par un ministre ou par un préfet à ses subordonnés, instructions générales ou spéciales; ce sont des mises en demeure, des injonctions faites à un particulier. Ce sont, en second lieu, les actes faits par un administrateur en qualité de contractant et non dans l'exercice du pouvoir de commandement ou de juridiction. Ce sont, en troisième lieu, les actes accomplis dans l'exercice du droit de surveillance, de contrôle, attribué aux agents de l'État, organe des intérêts

[1] *Arr. Cons.* 2 mai 1866 (*Jouet*). — 28 février 1867 (*Dufargue*)

généraux, à l'égard des organes des intérêts locaux, ce qu'on appelle les actes de tutelle administrative relatifs aux affaires des départements, communes et établissements publics. Quelques exemples vont mettre ces trois points en lumière.

I. Ainsi un adjudicataire de la fourniture des matériaux destinés à l'exécution des travaux de pavage des rues d'une ville demande au ministre des travaux publics d'inviter le préfet d'un département à lui désigner, en vertu des arrêts du conseil du 7 septembre 1755 et du 20 mars 1780, les propriétés particulières où il pourra extraire des matériaux. Le ministre adresse une invitation dans ce sens au préfet. Les propriétaires des terrains désignés attaquent ce qu'ils appellent la décision du ministre. Le Conseil d'État répond que la lettre du ministre au préfet n'est qu'un acte d'instruction qui n'est pas susceptible de recours par la voie contentieuse. Le droit des particuliers n'est lésé que par l'arrêté du préfet, pris en exécution des instructions du ministre, qui désigne le terrain[1].

Un recours n'est pas plus recevable contre l'injonction adressée à un usinier de produire les titres qui lui donnent droit à une prise d'eau et de démolir les ouvrages qui retiennent les eaux d'une rivière s'il n'établit pas, par cette production, que sa situation est régulière. Cette mise en demeure n'est pas un acte qui blesse immédiatement le droit du propriétaire[2].

II. Il en est de même, à plus forte raison, des actes faits par les administrateurs en leur qualité de contractants, et

[1] Arr. Cons. 5 janv. 1848 *Saralette*. — Voy. dans le même sens l'arrêt du 24 janvier 1867 *Fabrique de Taupont* et l'arrêt du 5 mai 1869 (*Loyer*).

[2] Arr. Cons. 4 mars 1858 *De Colmont*. On peut citer encore parmi beaucoup de décisions analogues les arrêts du 4 mars 1858 (*Carbonnel*), et du 12 février 1863 (*Audebert*).

non avec pouvoir de commandement. Ce sont des prétentions, non des décisions, et il reste à la juridiction administrative à décider.

Ainsi un entrepreneur demande au ministre des travaux publics un supplément de prix pour tel ouvrage exécuté dans des conditions autres que celles qui étaient prévues au marché. Le ministre refuse. L'entrepreneur peut-il former un recours devant le Conseil d'État contre la décision ministérielle? Non. Le ministre a agi comme contractant, il a refusé à l'entrepreneur ce qu'il lui demandait. L'entrepreneur n'a qu'à saisir le juge compétent pour connaître des difficultés entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics, c'est-à-dire le conseil de préfecture [1].

III. Il en est encore ainsi des actes de surveillance, de contrôle relatifs aux affaires des départements, communes, établissements publics.

Le préfet autorise une commune à vendre un chemin considéré comme inutile. Un particulier prétend que le chemin lui appartient. Réclamera-t-il par la voie contentieuse? On lui répondra que le préfet n'a donné à la commune qu'une autorisation, qu'il n'y a pas là une décision sur la question de propriété, et que, s'il a des droits, rien ne l'empêche de les faire valoir [2].

Telles sont les deux conditions auxquelles sont subordonnés les recours par la voie contentieuse contre les actes de l'autorité administrative.

Toutefois il est bon de dire que cette théorie qui sert à dis-

[1] *Arr. Cons.* 10 janvier 1856 (*Bellisson*). Ce cas est un de ceux qui donnent le plus souvent lieu à des pourvois prématurés. On peut voir, entre autres décisions analogues, l'arrêt du 7 décembre 1850 (*Labille*), celui du 18 décembre 1868 (*Ployer*), et celui du 29 mai 1867 (*Pont de Cournon*).

[2] *Arr. Cons.* 24 janvier 1851 (*Denizet*). — 18 décembre 1850 (*Glandaz*). — 10 mars 1864 (*Jolly*).

cerner, dans le silence de la loi, si le recours par la voie contentieuse est ouvert n'a pas toujours été suivie par le législateur lui-même. Il y a des textes de lois qui permettent un recours devant la juridiction administrative dans des cas où la théorie pure aurait conduit à la refuser. C'est une exception qui ne tire pas à conséquence.

Par exemple, il appartient à l'administration active, au préfet, ou au sous-préfet, selon les cas, d'apprécier si les établissements industriels qualifiés insalubres, dangereux ou incommodes peuvent être autorisés; s'ils sont assez éloignés des habitations, ou si les précautions prises contre le danger d'incendie, contre les émanations désagréables ou nuisibles sont suffisantes. Par sa nature, cette question d'appréciation des précautions à prendre pour sauvegarder la salubrité publique semblerait devoir rentrer exclusivement dans les pouvoirs de l'administration active. Il n'y a pas ici un texte de loi à appliquer. La question n'est donc pas naturellement du domaine de la juridiction administrative. Cependant, en vue de mieux protéger l'intérêt des industriels et celui des propriétaires voisins, le décret du 15 octobre 1810 et celui du 25 mars 1852 accordent aux uns et aux autres un recours devant la juridiction administrative, soit contre le refus d'autorisation, soit contre l'autorisation accordée. Il y a quelques cas analogues.

273. Mais les contestations juridiques entre l'autorité administrative et les citoyens sont-elles toujours portées devant la juridiction administrative, à l'exclusion de l'autorité judiciaire? Non

En définissant la mission de l'autorité judiciaire, nous avons déjà indiqué que le législateur n'a pas poussé à l'extrême les conséquences du principe de la séparation des pouvoirs et

qu'il y a des cas où il a confié à cette autorité le soin de statuer sur des contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des actes de l'administration. Nous ne voulons pas ici mentionner toutes les dispositions de loi rendues dans ce but. Nous n'avons à citer que les principales, celles qui sont le plus caractéristiques.

En premier lieu, il résulte de la loi des 16-24 août 1790 et de diverses lois spéciales, que l'autorité judiciaire seule peut prononcer, même à l'égard de l'autorité administrative, sur les questions relatives à l'état civil, au domicile des citoyens, au droit de propriété, aux servitudes qui dérivent des dispositions du droit privé. Par exemple, dans les opérations relatives au recrutement de l'armée, il s'élève un débat sur l'âge, la nationalité d'un citoyen. C'est à l'autorité judiciaire à en connaître, en vertu de l'article 26 de la loi du 21 mars 1832. Il en est de même pour les questions d'état civil et de domicile qui peuvent s'élever au sujet de l'élection des membres des corps administratifs. L'article 52 de la loi du 22 juin 1833 sur les conseils généraux de département et d'arrondissement et l'article 47 de la loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale sont formelles sur ce point. Les lois qui établissent la compétence de l'autorité judiciaire pour appliquer les dispositions du droit privé qui régissent le droit de propriété, ses démembrements et les servitudes qui le limitent sont considérées comme exclusives de toute autre compétence. Les exemples en sont trop nombreux pour que nous ayons à les citer ici.

L'autorité judiciaire est appelée aussi à appliquer diverses lois qui font partie du droit administratif proprement dit.

La loi des 7-11 septembre 1790 dispose, dans son article 2,

que les actions relatives à la perception des contributions indirectes seront jugées par les tribunaux de l'ordre judiciaire, et cette règle s'applique non-seulement aux droits sur les boissons, sur les sels, les sucres et autres taxes qui portent spécialement le nom de contributions indirectes, et encore aux droits de douanes, mais aussi aux droits perçus par les fermiers ou concessionnaires des bacs et bateaux de passage, des ponts à péage, par les concessionnaires de chemins de fer. Les contestations relatives à la perception des droits de navigation sur les fleuves, rivières et canaux avaient été déférées à la juridiction administrative par la loi du 30 floréal an X; elles lui ont été enlevées par la loi du 9 juillet 1836.

Les lois du 8 mars 1810, 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 ont aussi attribué à l'autorité judiciaire le règlement des indemnités dues aux propriétaires dépossédés pour l'exécution de travaux publics, règlement qui, depuis 1790, était dans les attributions des juridictions administratives.

Enfin, dans le cas où les citoyens sont traduits devant les tribunaux de l'ordre judiciaire pour infraction aux règlements administratifs, il appartient à ces tribunaux de vérifier si l'autorité administrative avait le pouvoir d'imposer les obligations auxquelles les citoyens ont refusé de se soumettre; car ils ne doivent prononcer de peines qu'à raison des infractions aux règlements *légalement* faits; ce sont les termes exprès de l'article 471, n° 15, du code pénal qui leur donnent le pouvoir de vérifier, à cette occasion, la légalité des règlements administratifs

Nous n'avons pas besoin d'insister davantage sur les cas dans lesquels le législateur a dérogé par des dispositions expresses au principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. Il est surtout essentiel de

rechercher quelle est, dans le silence des textes, la conséquence de ce principe.

De ce qu'un acte est émané de l'autorité administrative, s'ensuit-il nécessairement que, si la loi ne s'est pas prononcée en sens contraire, la réclamation à laquelle il peut donner lieu doive être portée devant la juridiction administrative à l'exclusion de l'autorité judiciaire? En un mot, faut-il un texte de loi pour que la juridiction administrative puisse être saisie?

La question aurait pu être résolue d'une manière très-simple, très-logique, et peut-être conforme à la pensée qui inspirait l'Assemblée constituante de 1789. On aurait pu dire que tout acte fait par l'autorité administrative, comme puissance publique, en vue de la gestion d'un service public, ne peut être discuté que devant la juridiction administrative. En effet, ce que l'Assemblée constituante a voulu, en posant le principe de la séparation des pouvoirs, c'est qu'un service public ne pût pas être entravé par l'intervention de l'autorité judiciaire. On n'aurait ainsi renvoyé à cette autorité, dans le silence des textes, que les difficultés relatives aux actes où l'administration figure comme propriétaire, dans les mêmes conditions que les simples particuliers, et pour lesquels elle se conforme aux règles du droit civil. Mais cette pensée, qui semble avoir été, à diverses reprises, celle du Conseil d'État jusqu'à une époque encore peu éloignée, n'a pas définitivement prévalu[1].

La jurisprudence actuelle du Conseil s'est arrêtée à une autre distinction. Elle considère que la juridiction administrative

[1] On peut voir une partie des fluctuations de la jurisprudence du Conseil d'État dans un savant travail de M. Boulatignier sur les *Baux administratifs* qui remonte à 1847. C'est un des articles du *Dictionnaire général d'administration* publié sous la direction de M. Alfred Blanche

est compétente, de plein droit, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, pour reconnaître les obligations et les droits qui dérivent, soit pour l'administration, soit pour les particuliers, des lois qui ont organisé les services publics ou des actes d'autorité faits par l'administration, en exécution de ces lois[1]. Que s'il s'agit au contraire des droits ou des obligations qui dérivent d'un contrat proprement dit passé par l'administration, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient, en principe, d'y statuer sans qu'on ait à rechercher si le contrat était passé à l'occasion d'un service public ou pour la gestion des propriétés publiques dans les conditions du droit civil; la juridiction administrative ne peut être saisie des difficultés relatives à l'exécution des contrats que s'il existe un texte de loi qui lui attribue compétence à cet effet[2].

Seulement, pour qu'on puisse bien apprécier les conséquences de ce système, il faut ajouter qu'il existe des textes qui attribuent compétence à la juridiction administrative, pour connaître des difficultés relatives à l'exécution de tous les marchés passés au nom de l'État dans un intérêt d'administration publique. De plus, la jurisprudence du Conseil d'État a établi, comme un principe fondamental de notre droit public, consacré par la loi des 17 juillet—8 août 1790, par le décret des 26 septembre 1793 et maintenu par toute notre législation sur la liquidation de la dette publique, qu'il n'appartient qu'à la juridiction administrative de constituer l'État débiteur, c'est-à-dire de reconnaître une créance à la

[1] Cette doctrine, qui a servi de base à la solution d'un très-grand nombre de questions de compétence que nous ne pouvons indiquer ici, parce qu'elles exigeraient de trop longues explications, a été très-nettement mise en relief dans un décret sur conflit en date du 6 août 1861 (*Dekeuster*).

[2] On peut citer, dans ce sens, parmi beaucoup de décisions analogues, l'arrêt du 10 janvier 1861 (*commune de Plagne*), — les décrets sur conflit du 29 août 1865 (*commune de Vecq et commune de Montbéton*), — et les arrêts du 19 février 1868 (*Portaluppi*), — du 30 avril 1868 (*Richard*), — et du 5 mars 1868 (*ville de Marseille*).

charge de l'État, à moins qu'une disposition expresse de la loi n'ait attribué compétence à l'autorité judiciaire[1]. Par l'application de cette règle, on arrive à soumettre à la juridiction administrative toutes les difficultés relatives aux obligations que l'État aurait contractées, à divers titres, dans la gestion des services publics. Il s'ensuit que c'est seulement pour les difficultés relatives aux contrats passés par les départements, les communes et les établissements publics, que l'autorité judiciaire est compétente de plein droit, à défaut de texte. Encore la jurisprudence du Conseil d'État a-t-elle, dans plusieurs cas, au moyen d'une interprétation très-large de certains textes, attribué à la juridiction administrative le jugement des contestations relatives à l'exécution de contrats passés pour divers services publics communaux, que la loi ne semblait pas avoir indiqués. On le verra, quand nous exposerons la compétence attribuée aux conseils de préfecture, en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, à l'égard des difficultés qui s'élèvent sur le sens et l'exécution des marchés de travaux publics.

Toutefois, pour ce qui concerne les rapports de l'administration ou de ses ayants cause avec la propriété privée, à l'occasion de l'exécution des travaux publics, la jurisprudence du Conseil d'État restreint très-scrupuleusement le domaine de la juridiction administrative en s'inspirant, non-seulement des termes de la loi spéciale à la matière, mais des principes généraux. Ainsi elle considère que les entrepreneurs de travaux publics ne conservent la qualité d'ayants cause de l'administration que lorsqu'ils agissent conformément aux ordres

[1] Cette jurisprudence du Conseil d'État a été vivement combattue à diverses reprises par l'autorité judiciaire. Le Conseil d'État l'a maintenue dans de nombreuses décisions. Nous citerons seulement, parmi les plus récentes, les décrets sur conflit du 6 décembre 1855 (*Rothschild* et *Larcher*) — du 27 novembre 1856 (*Dudon*) — du 20 février 1858 (*Carcassonne*). — du 1er juin 1861 (*Baudry*). — du 7 mai 1862 (*Vincent*). — du 28 novembre 1867 (*Ruault*). — du 4 décembre 1867 (*de Panat*).

ou en vertu d'une autorisation de l'autorité administrative, et en suivant les formalités établies pour garantir les droits des citoyens. Par suite, elle décide que s'ils ont agi sans ordres, sans autorisation ou sans observer les formalités prescrites par la législation spéciale, ce n'est plus à la juridiction administrative, c'est à l'autorité judiciaire seule à apprécier les obligations qu'ils ont pu contracter envers les particuliers. Il y a un grand nombre de décisions rendues en ce sens, notamment à l'occasion de dommages causés par l'extraction de matériaux dans des propriétés privées en vue de l'exécution de travaux publics[1].

En terminant sur ce point, nous devons rappeler que, dans certains cas, le législateur lui-même a confié à la juridiction administrative le pouvoir de statuer sur des contestations qui rentraient dans le domaine naturel de l'autorité judiciaire. C'est ce qu'il a fait, notamment, pour le contentieux des ventes de domaines nationaux (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4), et pour la répression des contraventions aux lois et règlements sur la grande voirie et d'autres contraventions analogues (loi du 28 floréal an X, etc.).

274. Nous avons encore à signaler une limite du domaine de la juridiction administrative. Elle n'est chargée que de statuer sur les contestations juridiques qui s'élèvent à l'occasion des actes de l'autorité administrative, et, par conséquent, il ne lui appartient pas de prononcer sur les contestations que soulève l'exercice de l'action gouvernementale.

Quand nous avons exposé les attributions du pouvoir exécutif, nous avons eu soin de distinguer l'œuvre du gouvernement

[1] Les plus récentes sont le décret sur confl. du 5 février 1867 (*Sol*), — les arrêtés du 15 janvier 1868 (*Desbois*), du 18 mai 1868 (*Chaudelet*) et le décret sur confl. du 19 février 1869 (*Rousseau*).

proprement dit de l'œuvre de l'administration. Il faut appliquer ici cette distinction. Nous avons rangé parmi les attributions du gouvernement le droit de prendre les mesures d'ordre politique, les rapports du chef de l'État avec les grands corps de l'État, les relations diplomatiques avec les puissances étrangères, le soin de faire la guerre, ou de traiter de la paix.

Les actes faits dans cet ordre d'idées par le pouvoir exécutif ne peuvent donner lieu à un recours devant une juridiction administrative. C'est exclusivement aux corps politiques, au Corps législatif, au Sénat et à l'opinion publique qu'il appartient de les contrôler.

I. Ainsi il rentre dans les prérogatives du Souverain de conférer ou de reconnaître les titres de noblesse. Les actes de cette nature qui sont préparés par le garde des sceaux, avec le concours du conseil du sceau des titres, ne peuvent être critiqués devant le Conseil d'État par la voie contentieuse[1].

II. Ainsi encore, par mesure de sûreté publique, dans une émeute, le gouvernement donne l'ordre d'empêcher par tous les moyens possibles la publication des journaux qui excitaient les citoyens à la révolte. Pour l'exécution de cet ordre, une imprimerie est bouleversée. Ce n'est pas par la voie contentieuse qu'on peut réclamer une indemnité. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas lieu à indemnité ; mais à chacun sa fonction : cela n'est pas du domaine de la juridiction administrative[2].

III. Les faits de guerre, les dommages que peut causer l'occupation des pays étrangers par l'armée française ne peu-

[1] *Arr. Cons.* 28 mars 1866 (*De Montmorency*). — 11 août 1866 (*Hamilton*). Aussi le conseil du sceau des titres ne peut être compris parmi les juridictions administratives.
[2] *Arr. Cons.* 5 janvier 1855 (*Boulé*). — 10 janvier 1856 (*Dautreville*).

vent non plus donner lieu à des demandes d'indemnité portées devant la juridiction administrative[1].

IV. Il en est de même de tous les actes qui concernent les relations diplomatiques. Un particulier n'est pas recevable à réclamer par la voie contentieuse une indemnité du gouvernement français à raison du préjudice qu'il aurait souffert par suite d'un blocus maritime ou de l'état d'hostilité entre la France et une puissance étrangère[2], ni à raison de ce que les agents consulaires français et les officiers de la marine impériale ne l'auraient pas protégé contre la saisie illégale de son navire par un officier d'une marine étrangère[3].

Par la même raison, la répartition des indemnités que le gouvernement français a obtenues du gouvernement d'un pays étranger par voie de négociations diplomatiques, à titre de réparation des violences dont les Français établis dans ce pays auraient été victimes, ne peut, en principe, donner lieu à un recours par la voie contentieuse[4].

Aussi nous n'avons pas compris parmi les juridictions administratives les commissions qui ont été instituées dans diverses occasions pour répartir des indemnités que le gouvernement français avait obtenues des gouvernements étrangers. Toutefois, dans quelques cas exceptionnels, les lois ou les actes du chef de l'État qui créaient des commissions avaient ouvert expressément un recours devant le Conseil d'État au contentieux contre leurs décisions. C'est ce qu'avaient fait une ordonnance du 24 janvier 1824 et une loi du

[1] *Arr. Cons.* 6 décembre 1836 (*Bacri*). — 6 juillet 1854 (*Bacri*). — 18 août 1857 (*Calliga*). — 19 mai 1864 (*Héraclidis*).
[2] *Arr. Cons.* 18 janvier 1851 (*Despouy*). — 14 décembre 1854 (*Blancard*).
[3] *Arr. Cons.* 4 juillet 1862 (*Simon*). — 8 février 1864 (*Chevalier*).
[4] *Arr. Cons.* 5 janvier 1847 (*Courson et autres*). — 30 avril 1867 (*Dubois*).

14 juin 1855. Mais cette pratique est abandonnée depuis longtemps.

Le conseil des prises, qui peut être constitué pour apprécier la validité de la capture des navires, en cas de guerre maritime, fonctionne dans d'autres conditions que les commissions établies pour l'exécution des conventions diplomatiques. Il a plusieurs des caractères d'une juridiction, et cependant il n'est pas non plus une juridiction administrative ; les questions qu'il est chargé d'apprécier se rattachent à des faits de guerre et aux relations diplomatiques de la France avec les pays étrangers. Aussi les recours contre les décisions de ce conseil sont-ils portés non pas devant le Conseil d'État délibérant au contentieux, mais devant le Conseil d'État délibérant en assemblée générale, sur le rapport de la section de législation, justice et affaires étrangères[1].

Nous venons d'établir que les actes de gouvernement échappent au contrôle de la juridiction administrative, à raison de la nature spéciale du pouvoir dont ils émanent. l'autorité judiciaire n'est pas plus compétente que la juridiction administrative pour connaître de ces questions. La Cour de cassation l'a reconnu à diverses reprises, en ce qui concerne les négociations diplomatiques qui aboutissent à l'extradition des individus accusés de crimes[2].

En matière gouvernementale, le contrôle n'appartient qu'aux corps politiques et à l'opinion publique. Toutefois, ainsi que l'indique avec raison M. Dareste dans son *Traité de la justice administrative*, « les tribunaux ne peuvent être dépouillés du droit de garantir l'état civil, la liberté et la pro-

[1] *Arr. Cons* 17 janvier 1855 (*Wilhen*).

[2] Arrêts du 4 mai 1865 (*Chardon*), Dalloz, 1865, I, 248, — et du 4 juillet 1867 (*Bessançon*), Dalloz, 1867, I, 281.

priété des citoyens contre toutes voies de fait qui ne rentrent pas dans l'exercice des pouvoirs constitutionnels du gouvernement[1]. »

275. En résumé, le contentieux administratif, c'est-à-dire le domaine de la juridiction administrative, se compose de trois parties distinctes par leur nature :

1° De réclamations élevées contre les actes de l'autorité administrative qui ont pour effet immédiat de blesser les droits acquis aux citoyens en vertu des lois, règlements ou contrats ;

2° De réclamations élevées contre certains actes de l'administration qui ne blessent que des intérêts, mais pour lesquels la loi a expressément ouvert un recours par la voie contentieuse ;

3° De certaines contestations qui, par leur nature, seraient plutôt du domaine de l'autorité judiciaire, et que diverses raisons ont fait placer par des lois spéciales dans les attributions de la juridiction administrative.

Mais il y a un certain nombre de débats entre l'autorité administrative et les particuliers qui sont soumis à l'autorité judiciaire en vertu de lois spéciales, et de plus, dans le silence même des lois, les contestations relatives à l'exécution des

[1] P. 222. — Nous avons eu l'occasion de soutenir cette doctrine devant le Conseil d'État dans nos conclusions sur l'affaire *Hamilton*, jugée par décret du 11 août 1866. Après avoir établi qu'un décret qui maintenait et confirmait un titre de noblesse, était un acte de la prérogative du Souverain, qui ne pouvait donner lieu à un recours par la voie contentieuse, nous ajoutions : « Supposons que par impossible (car il faut souvent prévoir des applications impossibles d'un principe pour en vérifier l'exactitude), l'Empereur crût pouvoir disposer d'un titre actuellement porté par un citoyen qui en serait régulièrement investi, et l'attribuer à un autre citoyen, nous croyons qu'il appartiendrait aux tribunaux civils, non pas d'annuler le décret, mais de statuer à côté du décret et de reconnaître le droit contesté, parce qu'il est évident que l'Empereur ne peut disposer arbitrairement des propriétés privées. Les droits des citoyens seraient ainsi conciliés avec l'exercice de la prérogative du Souverain en matière de titres. Mais il n'est pas à craindre que cette hypothèse se réalise jamais. Si nous l'avons indiquée, c'est pour montrer que, à défaut d'un recours devant le Conseil d'État par la voie contentieuse que la matière ne comporte pas, les citoyens ne sont pas privés des garanties nécessaires. »

contrats passés par l'administration doivent être portées de plein droit devant l'autorité judiciaire.

Enfin la juridiction administrative ne peut pas être saisie de réclamations tendant à faire apprécier les droits et les obligations des citoyens dans les matières qui, d'après la Constitution et les lois, sont du domaine de l'autorité gouvernementale.

276. Mais ce n'est pas tout. Nous avons à traiter maintenant d'une nouvelle branche du contentieux administratif, l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse, dans le cas où cette interprétation est nécessaire pour la solution d'un litige administratif ou judiciaire.

Il y a, à ce sujet, une théorie qui n'est écrite que dans la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation et dont nous devons résumer les principaux éléments.

Déterminer le sens et la portée d'un acte, en cas de litige sur les droits que cet acte a conférés à tel ou tel particulier ou à l'administration publique, peut équivaloir à annuler un acte ; car rien n'est plus facile que d'en détourner et d'en altérer le sens, sous prétexte d'interprétation, et de faire ainsi disparaître les droits qu'il avait pour but de constituer.

De ce principe découlent deux conséquences : la première, que lorsque le sens d'un acte émané de l'autorité administrative est contesté devant l'autorité judiciaire, l'autorité judiciaire doit surseoir à statuer jusqu'à ce que l'interprétation en ait été donnée par l'autorité de qui il émane, attendu que, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, l'autorité judiciaire ne peut pas infirmer les actes de l'autorité administrative, — la seconde, c'est que cette interprétation. qu'elle soit nécessaire pour la solution d'un litige judiciaire ou pour la solution d'un litige administratif, doit être donnée

avec les garanties et les recours que comporte le jugement des litiges administratifs. Nous avons à étudier successivement les cas dans lesquels l'autorité judiciaire doit surseoir à statuer sur le sens et la portée des actes administratifs, puis les conditions dans lesquelles il est procédé à l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse.

277. Et d'abord la règle qui oblige l'autorité judiciaire à s'abstenir d'interpréter les actes administratifs, dans le cas où il y a contestation sur le sens et la portée de ces actes, s'applique-t-elle à tous les actes émanés de l'autorité administrative? Non. Cette règle n'est exacte qu'en ce qui touche les actes d'autorité émanés de l'administration autres que les règlements, les concessions à titre gratuit et ceux des contrats passés par l'autorité administrative, dont le contentieux appartient aux juridictions administratives. Elle ne l'est pas en ce qui concerne les règlements faits par l'autorité administrative, les actes réglementaires qui fixent les tarifs de certaines taxes assimilées aux contributions indirectes, et les contrats dont le contentieux appartient à l'autorité judiciaire.

Voyons d'abord la règle, puis les exceptions.

La règle trouve des cas nombreux d'application. Ainsi c'est à l'autorité administrative, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, qu'il appartient de déterminer le sens et la portée d'un acte du chef de l'État qui arrête le plan d'alignement des rues d'une ville[1], — d'un arrêté de maire qui donne alignement pour construire le long d'un chemin vicinal[2], — d'un arrêté de préfet qui autorise un propriétaire à faire des plantations sur la rive et dans le lit d'un cours d'eau navigable[3], — de lettres

[1] Arrêts de la Cour de cassation, 6 novembre 1866 (*ville de Saint-Omer*), Dalloz, 1866, I, 434. — et du 12 août 1867 (*Leblanc c. ville de Nice*), Dalloz, 1867, I, 373.

[2] Décision du tribunal des conflits du 21 mars 1850 (*Morel-Wasse*).

[3] Décret sur conflit du 14 décembre 1867 (*Menet*).

patentes antérieures à 1789, qui concèdent, sous certaines conditions, notamment l'exécution de travaux d'endiguement des terrains situés sur le bord de la mer[1], — d'actes du chef de l'État, antérieurs ou postérieurs à 1789, qui concèdent une mine et délimitent le périmètre de la concession[2], — des actes du chef de l'État ou du préfet, qui règlent le régime des usines établies sur les cours d'eau[3], — des clauses d'un traité relatif à l'exécution de travaux publics, qui imposeraient au concessionnaire du travail certaines obligations dans l'intérêt des tiers[4]. Nous pourrions citer une foule d'autres exemples. Il est plus utile d'insister sur les exceptions.

L'interprétation par l'autorité administrative n'est plus nécessaire quand il s'agit des actes réglementaires qui sont faits soit par le chef de l'État, en vertu de l'article 6 de la Constitution ou d'une délégation spéciale du législateur, soit par les autorités inférieures, en vertu de diverses dispositions de lois. Ces règlements ont le caractère des lois qu'ils sont destinés à compléter. Or, pour les lois, on a vu que si le législateur peut les interpréter et en déterminer le sens, afin de faire cesser, à l'avenir, tout dissentiment entre les autorités chargées de les appliquer, il n'use presque jamais de son pouvoir. Dans la pratique, l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, selon les matières, déterminent le sens des lois, en les appliquant à chacun des litiges qui leur sont soumis, mais cette interprétation n'a de valeur que pour le litige qui

[1] Décision du tribunal des conflits du 1er juillet 1850 (*de Cauvello*).

[2] Décret sur conflit du 8 avril 1865 (*mines d'Anzin*). — *Arr. cons.* 6 décembre 1866 (*Marie*).

[3] *Arr. Cons.* 9 février 1854 (*Boutillot*), — 18 mai 1854 (*Follet*).

[4] Décret sur conflit du 27 mai 1865 (*chemin de fer de Paris à Lyon*). Voir toutefois les deux arrêts du Conseil du 30 janvier 1868 (*Brocard et Pradier*), et l'arrêt de la Cour de cassation du 2 janvier 1867 (*Fouilloux*). — Dalloz, 1867, I, 108.

est jugé. Pour les règlements généraux ou locaux, jamais l'autorité, dont ces actes émanent, n'est appelée à déterminer le sens d'une disposition qui prête au doute. Le pouvoir d'interprétation doit se confondre avec le pouvoir d'application : s'il n'en était pas ainsi, l'application de ces dispositions générales serait sans cesse entravée.

Ce que nous venons de dire des règlements s'applique, par les mêmes raisons, aux tarifs de certaines taxes qui sont fixés par des actes du pouvoir exécutif, en vertu d'une délégation de la loi, comme les droits d'octroi, et les droits de péage perçus par les fermiers des bacs, les concessionnaires des ponts à péage, les concessionnaires de chemins de fer. Ces droits se recouvrent comme les contributions indirectes, et l'autorité judiciaire est appelée à connaître des difficultés qui s'élèvent au sujet du payement de ces droits par le public. Il ne faut pas que, à l'occasion de chaque contestation relative à l'application d'un article du tarif, il puisse s'élever un débat préjudiciel sur le sens de cet article. Plus d'une fois, des juges de paix, saisis de contestations entre des particuliers et des concessionnaires de ponts à péage, relatives à l'application des tarifs, ont sursis à statuer jusqu'à ce que le sens de l'ordonnance qui approuvait le tarif eût été déterminé par le chef de l'État. Le Conseil a repoussé les demandes d'interprétation, formées en exécution de ces arrêts de sursis, il a déclaré que le juge de paix avait plein pouvoir pour interpréter le tarif et l'appliquer au cas litigieux[1].

Le Conseil d'État a jugé également que lorsqu'un débat entre une compagnie concessionnaire de chemin de fer et une compagnie concessionnaire de mine de houille, relativement à l'application d'un tarif pour le transport des marchandises

[1] Le Cons. 29 mars 1855 (Pouturier). — 17 mai 1855 (Mahé

par le chemin de fer, était soumis à un tribunal de commerce, c'était à tort que le préfet élevait le conflit, en revendiquant pour l'autorité administrative l'interprétation du cahier des charges dans ses rapports avec le tarif[1].

Toutefois il y a une exception à cette règle, en matière de concessions de travaux publics, quand le débat s'élève non plus entre le concessionnaire et le public, mais entre le concessionnaire et l'administration. A l'égard de l'administration, le concessionnaire est un entrepreneur de travaux publics, rémunéré de son travail par le droit de percevoir un péage pendant un certain temps. Si donc l'administration discute avec le concessionnaire sur le sens et la portée de clauses du tarif qui assurent à certains fonctionnaires, aux employés de diverses administrations publiques, aux militaires et marins, une exemption ou une réduction des droits, ce n'est plus au juge de l'application du tarif, c'est au juge du contentieux des marchés de travaux publics, c'est-à-dire au conseil de préfecture, qu'il appartient de statuer sur ce débat[2].

Enfin en ce qui concerne les contrats passés par l'administration avec les tiers, l'autorité judiciaire n'est obligée de surseoir à statuer lorsqu'il s'élève un doute sur le sens d'une clause de ces contrats que dans le cas où il ne lui appartient pas de statuer sur les difficultés que soulèverait leur exécution,

[1] Décret sur conflit du 18 avril 1866 (*chemin de fer de Paris à Lyon*). Voir dans le même sens un décret sur conflit, du 17 juillet 1862 (*Trotrot c. ville de Paris*), rendu au sujet d'une contestation relative à la perception de droits d'octroi, et l'arrêt du 21 mars 1867 (*Noël, Martin et autres*).

[2] *Arr. Cons.* 20 avril 1865 (*chemin de fer de Paris à Lyon et autres, c. les ministres de la guerre, de la marine et des travaux publics*).

Le Conseil d'État ne nous paraît pas avoir appliqué exactement cette règle dans quelques décisions où l'interprétation du tarif de ponts à péage a été donnée, sur la demande de l'administration, par le chef de l'État statuant au contentieux, et non par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État. *Arr. Cons.* 30 juillet 1840 (*ministre des finances c. la Compagnie du pont d'Ebreuil*), — 3 mai 1844 (*ministre des finances c. la compagnie concessionnaire de la passerelle sur la Nive*), — 20 janvier 1865 (*Société civile des ponts de Lyon*).

par exemple pour les marchés de travaux publics, pour les actes de vente de domaines nationaux.

Il faut ajouter encore, à titre de restriction de la règle qui interdit à l'autorité judiciaire d'interpréter les actes administratifs, que cette autorité n'est pas obligée de s'arrêter et de surseoir à statuer jusqu'après l'interprétation, par cela seul qu'une des parties élève un débat sur le sens de l'acte qu'il s'agit d'appliquer à la cause. Il faut que ce débat soit sérieux et ne soit pas une pure chicane imaginée pour retarder la solution du procès.

La Cour de cassation a posé depuis longtemps cette règle[1]. Toutefois elle a reconnu elle-même que la nuance qui sépare l'interprétation de l'application est parfois délicate à distinguer. « Si les tribunaux sont compétents lorsqu'il y a lieu non pas d'interpréter un acte administratif obscur, mais bien d'appliquer un acte clair, dit-elle dans un arrêt du 27 février 1855[2], il ne dépend pas d'eux d'usurper les attributions de l'autorité administrative, en qualifiant actes clairs, des actes ambigus et en prétendant appliquer, quand ils ne font qu'interpréter. » Et il est arrivé que, dans une même affaire, la chambre civile de la Cour de cassation a d'abord cassé un arrêt de cour impériale pour avoir interprété un acte administratif dont le sens était contesté, puis a rejeté le pourvoi formé contre l'arrêt de la cour qui avait été appelée à statuer à nouveau sur l'affaire, bien qu'elle eût prononcé au fond, sans renvoyer à l'autorité administrative l'interprétation de l'acte qui avait paru douteux dans la première phase du procès[3].

[1] Il suffit de citer les arrêts du 13 août 1855 (*Papon*), Dalloz, 1855, 1, 425, — du 17 août 1858 (*commune de [illegible]*), D., 1858, 1, 367, — du 25 avril 1860 (*Roux*), D., 1860, 1, 250, — et du 25 avril 1860 (*Bauger et Castor*), D., 1860, 1, [illegible].

[2] *Arrêt cassation*, 27 février 1855 (*d'Uzès c. canal de Beaucaire*), D., 1855, 1, 206.

[3] *Arrêt cassation*, 2 décembre 1868 (*ville de Nice c. Leblanc*), D., 1869, 1, [illegible].

D'autre part, il a été décidé par un décret sur conflit que si le préfet, dans un mémoire en déclinatoire soumis au tribunal, déclare, au nom de l'administration, contester le sens et la portée d'actes administratifs invoqués devant l'autorité judiciaire, cette autorité ne peut passer outre en déclarant que le sens des actes est clair et ne prête à aucun doute[1].

278. Quelles sont les conditions dans lesquelles il est procédé à l'interprétation des actes administratifs par la voie contentieuse?

L'interprétation d'un acte administratif doit être donnée par l'autorité de qui émane cet acte ou, s'il s'agit d'actes anciens, par l'autorité qui a remplacé celle dont l'acte émanait. Il en est ainsi du moins pour les actes administratifs autres que les contrats; car, pour les contrats, il n'est pas possible qu'une des parties en cause vienne seule déclarer quel est le sens d'un acte qui n'a été complet que par l'accord des deux parties. Dans ce dernier cas, c'est au juge appelé à statuer sur les difficultés relatives à l'exécution du contrat qu'il appartient de prononcer[2].

Mais l'interprétation d'un acte d'autorité doit toujours être donnée avec les garanties accordées pour le jugement des litiges administratifs. En effet, l'interprétation soulève une véritable question de droit. Peu importe que l'acte dont il s'agit de déterminer le sens et la portée ait été rendu dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration et qu'il ne fût pas susceptible d'un recours par la voie contentieuse, cet acte n'en a pas moins pu constituer des droits; et

[1] Décret sur conflit du 8 avril 1865 (*mines d'Anzin*).

[2] Nous pouvons citer en ce sens les arrêts du 24 février 1865 et du 8 août suivant (*Watel et Nobelet*), — l'arrêt du 10 juin 1867 (*Lenoir*), ainsi que l'arrêt déjà mentionné du 26 avril 1865 (*chemin de fer de Paris à Lyon et autres*). Toutefois, nous avons signalé à l'occasion de ce dernier arrêt des décisions en sens contraire, p. 385.

si l'on discute sur les droits qui en découlent pour l'une ou l'autre des parties intéressées, c'est devant un tribunal administratif qu'il faut porter le débat.

Ainsi l'État et un particulier sont en contestation sur le point de savoir si un arrêté de préfet, qui a autorisé le riverain d'un fleuve (de la Loire) à établir des plantations le long de son domaine, lui a concédé la propriété de la partie du lit du fleuve où les plantations ont été faites. C'est le préfet qui doit interpréter cet acte, sauf recours devant le ministre des travaux publics, et au besoin devant le Conseil d'État par la voie contentieuse. Le Conseil d'État l'a décidé dans un arrêt du 6 juillet 1865 (*Ménard*).

La même règle a été suivie pour l'interprétation d'arrêtés de préfets relatifs au régime d'usines établies sur des cours d'eau[1] ou au desséchement d'un étang[2], et d'arrêtés de préfets qui classaient ou reconnaissaient des chemins vicinaux[3].

Pour l'interprétation des décisions ministérielles, le ministre prononce, sauf recours au Conseil d'État[4].

Si l'acte émane du chef de l'État, on évite une double décision. C'est directement par l'Empereur, sur l'avis du Conseil d'État délibérant au contentieux, que l'interprétation est donnée. Il va de soi que l'Empereur ne se borne pas à interpréter ses propres actes, que c'est aussi à lui qu'il appartient de déterminer le sens et la portée des actes des différents chefs du pouvoir exécutif qui se sont succédé, dans des conditions

[1] Arr. Cons. 6 février 1846 *Labey*. — 9 février 1854 *Bouteillet*, — 18 mai 1854 *Fallet*.

[2] Arr. Cons. 4 septembre 1856 *Agard et autres*.

[3] Arr. Cons. 5 juillet 1861 *Grellier*, — 28 mars 1862 *commune de Bouville Brenilland*. — 31 mars 1864 *Creston*, — 23 juillet 1868 *commune de Lancelles-sur-Aire*.

[4] Arr. Cons. 23 décembre 1858 *Guhenne*. — 29 décembre 1858 *Tuloi*.

diverses, depuis 1789, et même les actes des pouvoirs souverains antérieurs à 1789, soit du roi de France, soit des souverains des pays réunis successivement à la France. Mais quand il s'agit d'actes antérieurs à 1789, il faut distinguer les actes émanés du pouvoir souverain dans l'exercice de l'autorité administrative, telle que nous l'entendons aujourd'hui, et ceux qui auraient un autre caractère. Les premiers peuvent seuls être interprétés par la voie contentieuse en qualité d'actes administratifs[1]. On peut citer, à titre d'exemple, des arrêts du conseil du roi rendus sur l'avis des commissaires chargés de la vérification des titres des particuliers qui prétendaient avoir droit à la jouissance de certaines portions du domaine public maritime[2]; un arrêt du conseil du roi, qui règle une usine établie sur un cours d'eau[3]; un arrêt des maîtres rationaux de la chambre des comptes des comtés de Provence et de Forcalquier, en date du 31 janvier 1539, relatif au desséchement d'un étang[4]. (L'assemblée qui avait rendu cette décision jouait le rôle de Conseil d'État auprès des anciens souverains de la Provence.)

Il nous reste à dire que l'interprétation des actes administratifs ne peut être demandée, par la voie contentieuse, qu'à l'occasion d'un litige engagé devant l'autorité judiciaire ou devant l'autorité administrative, et en vertu d'une décision qui ait reconnu que cette interprétation est nécessaire. Le Conseil d'État a rendu de nombreuses décisions dans ce sens[5]. On comprend, en effet, qu'une juridiction ne doit pas être

[1] *Arr. Cons.* 24 juillet 1856 (*de Galifet*).

[2] *Arr. Cons.* 24 juillet 1856 (*commune de Lattes*, — *de Galifet*).

[3] *Arr. Cons.* 25 mars 1867 (*Galtier*).

[4] *Arr. Cons.* 4 septembre 1856 (*Agard et autres*).

[5] *Arr. Cons.* 17 juin 1835 (*De Bouillé*), — 8 juillet 1840 (*duc d'Uzès c. Compagnie du canal de Beaucaire*), — 25 juin 1848 (*Testu*), — 1er mars 1851 (*Dambrin de Calménil*), — 2 février 1860 (*Robin*), — 22 janvier 1867 (*chemin de fer de Paris à Lyon*).

appelée à donner une consultation aux parties qui jugeraient à propos de la lui demander pour s'éclairer sur leurs droits. Toutefois le Conseil d'État ne croit pas devoir opposer cette fin de non-recevoir aux ministres, lorsqu'ils forment des demandes d'interprétation, avant d'engager un litige dans l'intérêt de l'État[1].

279. Il n'est pas inutile d'ajouter que, si l'interprétation des actes émanés de l'autorité administrative peut être donnée par la juridiction administrative dans les limites que nous avons indiquées, il n'appartient pas à cette juridiction de déterminer le sens et la portée des actes du gouvernement, notamment des traités et conventions diplomatiques, pas plus qu'il ne lui appartient de statuer sur les réclamations auxquelles ces actes peuvent donner lieu[2]. La Cour de cassation admet également que l'autorité judiciaire n'est pas plus compétente à cet effet. La doctrine un peu trop absolue qu'elle avait posée, dans un arrêt du 24 juin 1839[3], qui considérait les traités comme des lois spéciales, a été modifiée par une série d'arrêts rendus depuis plusieurs années en matière d'extradition des individus, accusés de crimes, qui s'étaient réfugiés à l'étranger[4]. C'est au gouvernement seul qu'il appartient d'apprécier le sens et la portée de ces actes, sous le contrôle des corps politiques.

Du reste, il appartient à l'autorité judiciaire, aussi bien qu'à la juridiction administrative, d'appliquer les traités diplomatiques, lorsque le sens de ces actes n'est pas douteux, et qu'ils sont invoqués à l'occasion d'une contestation qui rentre

[1] *Arr. Cons.* 1er décembre 1853 (*ville de Bordeaux*).
[2] *Arr. Cons.* 31 décembre 1861 (*Corso*).
[3] *Affaire des héritiers du duc de Richmond*, Dalloz, 1839, I, 237.
[4] Arrêts du 18 juillet 1851 (*Lemaître*), D., 1851, V, 248; — 25 décembre 1852 (*Dareau*), D., 1853, V, 215; — 4 mai 1865 (*Chardon*), D., 1865, I, 248.

naturellement dans leurs attributions. C'est ce que le Conseil d'État a décidé en annulant un arrêté de conflit élevé dans une affaire relative à la propriété d'une mine située en Savoie[1].

280. Nous arrivons maintenant à la théorie des recours pour excès de pouvoirs. La juridiction administrative suprême, l'Empereur en Conseil d'État, exerce une autorité spéciale que l'on a parfois confondue à tort avec le contentieux administratif proprement dit.

Il est de principe que tout acte émané d'un agent de l'administration peut être attaqué devant l'Empereur en Conseil d'État pour excès de pouvoirs, lors même que la matière serait de celles où l'appréciation des intérêts qui sont en jeu a été laissée d'une manière discrétionnaire à l'administration.

Seulement ici la mission de la juridiction administrative supérieure n'est plus celle qui lui appartient quand elle statue sur le contentieux administratif proprement dit. Elle ne peut plus substituer pour le fond son appréciation à celle de l'autorité administrative. Elle n'a qu'une chose à vérifier : l'administrateur est-il resté dans la limite de ses pouvoirs? S'il y est resté, elle laisse subsister l'acte; s'il en est sorti, elle l'annule. Elle fait tomber la décision entachée d'excès de pouvoirs; elle ne la remplace pas par une autre.

Le fondement de cet ordre spécial de recours se trouve dans la loi des 7-14 octobre 1790, qui porte, dans son article 3 : « Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont, en aucun cas, du ressort des tribunaux, et doivent être portées au roi, chef de l'administration générale. » Nous disons que le fondement de cet ordre de recours est dans ce texte, car la jurisprudence a singulièrement développé les

[1] Décret sur conflit du 12 décembre 1868 (*Compagnie générale des asphaltes*).

conséquences du principe qui s'y trouve posé, et l'intérêt privé, comme l'intérêt public, en ont tiré de trop grands avantages pour que jamais on ait élevé à cet égard la moindre contestation.

Mais qu'est-ce que l'excès de pouvoirs dans le sens propre à ce genre de recours devant la juridiction administrative suprême?

Pour le définir, il faut bien se garder de consulter les dispositions des lois qui ont ouvert des recours pour excès de pouvoirs en matière judiciaire, et les commentaires que la jurisprudence de la Cour de cassation et les auteurs ont donnés de ces dispositions. Il faut étudier exclusivement la jurisprudence du Conseil d'État, qui s'est placé et devait se placer à un point de vue tout différent de celui de la Cour de cassation.

Ainsi les décisions en dernier ressort des juges de paix ne peuvent, aux termes de l'article 15 de la loi du 25 mai 1838, être l'objet de pourvois devant la Cour de cassation que pour cause d'excès de pouvoirs. Or, selon la Cour de cassation, l'excès de pouvoirs est une espèce particulière et très-grave d'incompétence; mais toute incompétence n'est pas un excès de pouvoirs. Ainsi l'empiétement sur les attributions d'un tribunal d'arrondissement n'est pas un excès de pouvoirs de la part d'un juge de paix; c'est une simple incompétence. L'excès de pouvoirs ne se manifeste que par l'empiétement sur les fonctions de l'administration ou sur le pouvoir législatif.

Cette définition restrictive est parfaitement conforme à l'intention du législateur, qui a cherché à restreindre les pourvois devant la Cour de cassation. Ce grand corps judiciaire n'est pas un degré de juridiction. Il ne doit pas être appelé à intervenir pour corriger toutes les erreurs du juge; il est seulement chargé de veiller au maintien de l'unité de

législation, et, quand il s'agit des affaires très-nombreuses, de minime importance, sur lesquelles le juge de paix prononce en dernier ressort, on a pensé que les excès de pouvoirs nettement caractérisés avaient seuls la gravité nécessaire pour motiver un pourvoi devant la Cour de cassation.

La jurisprudence du Conseil d'État a élargi la définition des excès de pouvoirs autant que la jurisprudence de la Cour de cassation l'a restreinte, et elle l'a fait avec juste raison, en s'inspirant des conditions propres dans lesquelles s'exerce l'action administrative, et des règles spéciales établies par le législateur pour les recours devant les juridictions administratives.

Nous avons déjà fait remarquer que, devant la juridiction administrative, les recours ne sont jamais interdits, quel que soit le chiffre minime de l'intérêt engagé dans une affaire, et qu'ils sont même notablement facilités en beaucoup de matières par des dispenses de frais, par exemple en matière de contributions directes, et de taxes assimilées à ces contributions, en matière d'élections, de police du roulage. Le législateur a tenu à ce que tous les litiges qui s'élèvent entre un intérêt privé et l'intérêt général pussent être soumis au gouvernement dans la personne de son chef, éclairé par les avis du Conseil d'État.

Si le législateur a été aussi large pour les recours contre les décisions des juridictions administratives, qui offrent aux parties les garanties d'un examen spécial de la question de droit débattue devant elles, ne fallait-il pas être au moins aussi large quand il s'agissait des recours contre les actes des agents de l'administration? Les organes de l'administration active, chargés de la satisfaction des intérêts publics, sont souvent dominés par la préoccupation du but qu'ils doivent atteindre.

Ils ne statuent pas après un examen contradictoire comme les juges. Ils ont donc plus de chances que les juges de blesser, sans le vouloir, les droits des citoyens, et le gouvernement, sur qui retombe la responsabilité des fautes de ses agents, a grand intérêt à ce que les plaintes qu'elles soulèvent puissent arriver jusqu'à lui, parce que les griefs les plus minimes peuvent, en se multipliant, amener de graves mécontentements. Il y a là une sorte de soupape de sûreté qui doit être toujours ouverte.

Guidé par cette pensée, le Conseil d'État a décidé qu'un agent de l'administration commettait un excès de pouvoirs, non-seulement quand il sortait des limites de sa compétence, mais, en outre, quand il ne suivait pas les formes dans lesquelles la loi ou les règlements lui avaient prescrit de prononcer, et encore quand il employait le pouvoir qui lui était donné dans un but différent de celui que le législateur avait en vue.

281. En premier lieu, toute espèce d'incompétence constitue un excès de pouvoirs. Peu importe qu'elle consiste dans l'usurpation du pouvoir législatif, du pouvoir de l'autorité judiciaire, ou dans l'usurpation des fonctions d'une autorité administrative supérieure ou inférieure à celle qui a fait l'acte attaqué.

1. Ainsi un préfet excède ses pouvoirs en usurpant le pouvoir législatif, lorsqu'il impose à la propriété privée une servitude que la loi n'autorisait pas. Plusieurs fois des excès de pouvoirs de cette nature ont été réprimés par le Conseil d'État. Nous avons déjà mentionné l'annulation d'arrêtés de préfet, et même d'une ordonnance royale, qui avaient cru pouvoir interdire aux riverains de cours d'eau non navigables ni flottables de faire aucune plantation ou construction sur un

certain espace de terrain, destiné à servir de chemin le long de ces cours d'eau[1]. Un excès de pouvoirs analogue a entraîné l'annulation d'un arrêté du préfet du Loiret qui, en vue d'éviter des accidents sur les routes impériales et départementales, avait prescrit d'établir les moulins à vent à une certaine distance des routes, et avait défendu de réparer sans autorisation les moulins établis antérieurement à une moindre distance. Il existe d'anciens règlements antérieurs à 1789, applicables à la généralité de Lille et à la province d'Artois, qui contiennent des prohibitions semblables. Mais ces règlements n'ont pas force obligatoire en dehors des territoires pour lesquels ils ont été faits ; et aucune disposition de loi en vigueur n'autorise les préfets à imposer cette servitude aux propriétaires de moulins dans les autres parties de la France[2].

II. Citons maintenant un cas d'incompétence consistant dans l'usurpation du pouvoir de l'autorité judiciaire.

Le préfet a le droit, en vertu de la loi des 12-20 août 1790, de fixer la hauteur du niveau de la retenue d'une usine établie sur un cours d'eau non navigable, de façon à empêcher les inondations. Mais c'est de l'intérêt public seul qu'il doit s'inspirer. S'il prend sa décision sur la réclamation d'un usinier voisin, qui soutient que l'usinier inférieur relève trop le niveau de sa retenue et lui cause un préjudice, il se substitue à l'autorité judiciaire, seule compétente, aux termes de l'article 645 du code Napoléon, pour statuer sur les contestations qui s'élèvent entre les particuliers au sujet de la jouissance des eaux ; il excède sa compétence, il excède la limite de ses pouvoirs.

[1] *Arr. Cons.* 15 décembre 1853 (*Gilbert et autres*) — 19 mai 1865 (*Douro et autres*).

[2] *Arr. Cons.* 9 mai 1866 (*Rouillon*).

De nombreuses décisions du Conseil ont établi cette règle, que nous aurons à expliquer plus tard[1].

III. Il y a aussi excès de pouvoirs lorsque le préfet usurpe les attributions d'une autre autorité administrative, du ministre, par exemple, ou du chef de l'État.

Ainsi, en vertu du décret du 25 mars 1852, modifié par le décret du 13 avril 1861 (tableau D), les préfets ont le pouvoir d'ordonner le curage des cours d'eau non navigables ni flottables, conformément aux anciens usages et règlements. Mais lorsque l'application des règlements ou des anciens usages amène des difficultés, ou lorsque des changements survenus exigent des dispositions nouvelles, il doit y être pourvu par un règlement d'administration publique, conformément à la loi du 14 floréal an XI. Le préfet excède ses pouvoirs s'il fait un règlement pour modifier les anciens usages ou pour y suppléer[2].

Il sort également des limites de ses pouvoirs si, au lieu de se borner à ordonner le curage à vif fonds et à vieux bords, il ordonne l'élargissement du cours d'eau. L'élargissement ne peut être prescrit que par un décret du chef de l'État, qui déclare le travail d'utilité publique et qui permet d'exproprier les riverains[3].

L'incompétence est donc un cas d'excès de pouvoirs. Mais ce n'est pas le seul.

282. Il y a des cas, et des cas nombreux, dans lesquels le législateur, en confiant à divers organes de l'autorité administrative le pouvoir de statuer sur certaines affaires, a cru

[1] Il suffit de citer les arrêts du 13 mars 1867 (*d'Estampes*), — 21 mai 1867 (*Desfriches*), — 10 avril 1867 (*Doluche*), — 19 mars 1868 (*Champy*).

[2] Arr. Cons. 12 avril 1866 (*Corbière*).

[3] Arr. Cons. 1er décembre 1859 (*Bonnard*), — 22 décembre 1859 (*Gouchon*), — 9 février 1865 (*d'Andigné de Resteau*), — 1er mars 1866 (*Berger*).

devoir leur imposer l'obligation de suivre des formes déterminées, d'ouvrir une enquête pour recueillir l'opinion et les réclamations des intéressés, de consulter les conseils placés auprès d'eux. L'obligation de suivre ces formes est d'autant plus impérieuse pour l'administration, dans les cas où il lui appartient d'apprécier souverainement les mesures à prendre en vue de satisfaire le mieux possible l'intérêt public, en blessant le moins possible les intérêts privés ; car c'est la seule garantie accordée dans ce cas aux intérêts privés. La jurisprudence du Conseil d'État a donc considéré que l'obligation de statuer dans certaines formes était une des conditions, une des limites du pouvoir accordé à un agent de l'administration, et qu'il excédait les limites de son pouvoir en n'observant pas les formes établies par le législateur.

Par exemple, le décret qui déclare qu'un travail est d'utilité publique, décret qui entraînera l'expropriation des terrains nécessaires à l'exécution de ce travail, doit, en vertu de l'article 3 de la loi du 3 mai 1841, être précédé d'une enquête. L'omission de cette formalité constituerait un excès de pouvoirs[1].

Les décisions prises soit par le chef de l'État, soit par les préfets, pour le règlement des usines et des prises d'eau d'irrigation dont les ouvrages entravent le libre cours des eaux, doivent être précédées d'une enquête. Cette formalité est exigée par une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 19 ventôse an VI, à laquelle la jurisprudence a donné, par exception, à raison de la distribution des pouvoirs à l'époque où elle a été faite, le même caractère qu'à un acte réglementaire émané du chef de l'État. Une décision qui autoriserait ou supprimerait un barrage sans qu'il eût été pro-

[1] *Arr. Cons.* 9 juin 1849 *de Carbon et consorts.* — 28 janvier 1858 (*Hubert*).

cédé à cette enquête serait annulée pour excès de pouvoirs[1].

D'autre part, avant la loi du 21 juin 1865, les décrets qui constituaient les associations de propriétaires intéressés à la construction d'une digue destinée à empêcher les débordements d'un fleuve ou torrent devaient, en vertu des articles 5 et 34 de la loi du 16 septembre 1807, être rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Or les règlements d'administration publique doivent être soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État. Le législateur, en exigeant l'examen de l'assemblée générale, a entendu donner à l'intérêt public comme aux intérêts privés plus de garanties que n'en donne l'examen d'une seule section du Conseil d'État. Aussi plusieurs décrets, rendus pour constituer des associations syndicales de cette nature, et qui n'avaient été soumis qu'à l'examen de la section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, ont-ils été annulés pour excès de pouvoirs[2].

Il n'est pas besoin d'insister davantage sur l'excès de pouvoirs qui résulte de l'inobservation des formes dans lesquelles les décisions administratives doivent être rendues.

283. Enfin il y a excès de pouvoirs quand un agent de l'administration, tout en faisant un acte de sa compétence, et en suivant les formes prescrites par la législation, use de son pouvoir discrétionnaire pour un cas et pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été attribué.

Ainsi les préfets ont le pouvoir, en vertu de l'article 1er de l'ordonnance du 15 novembre 1846, sur la police des chemins de fer, de régler l'entrée, le stationnement et la circula-

[1] *Arr. Cons.* 15 juin 1864 (*Gaunard*), — 22 mars 1866 (*Flechet*). — 20 juillet 1867 (*Trône*).

[2] *Arr. Cons.* 23 février 1861 (*Dubuc*), — 13 mars 1867 (*syndicat de Belleperche*), — 20 mai 1868 (*Carrieu*).

tion des voitures publiques ou particulières dans les cours dépendant des stations de chemin de fer. Mais cette attribution ne leur a été donnée et ne doit s'exercer que dans un intérêt de police, à l'effet de maintenir le bon ordre dans un lieu destiné à un usage public. Si donc un préfet, au lieu d'user de son pouvoir dans ce but, s'en sert pour assurer le monopole de la correspondance entre une gare de chemin de fer et une ville à un entrepreneur de voitures publiques, avec lequel la compagnie a traité ; s'il interdit à toutes les voitures autres que celles de cet entrepreneur l'entrée de la gare, ou s'il met à cette entrée la condition de desservir tous les trains de jour et de nuit, il commet un excès de pouvoirs, parce qu'il se sert de son autorité dans un but tout différent de celui que le législateur avait en vue[1].

Ainsi encore, il appartient au chef de l'État de reconnaître les limites du rivage de la mer, aux préfets de reconnaître les limites du lit des cours d'eau navigables et flottables. Cette attribution leur a été donnée pour assurer la conservation du domaine public, qui doit rester à l'usage de tous. Mais si, en usant de ce pouvoir, le chef de l'État ou le préfet englobe dans le domaine public une partie de la propriété privée qui le borde, soit parce qu'il considère qu'il est utile d'étendre le rivage de la mer ou le lit du fleuve au delà de ses limites naturelles, soit parce qu'il a commis une erreur sur les limites naturelles du domaine public, sa décision doit être annulée pour excès de pouvoirs. Une délimitation, un bornage ne doit pas être une expropriation déguisée[2].

Les cas d'abus, et nous dirions volontiers de détournement

[1] *Arr. Cons.* 15 février 1864 (*Lesbats*). — 7 juin 1865 (*Lesbats*).

[2] Il y a à ce sujet toute une théorie très-délicate que nous ne voulons pas effleurer ici. Nous l'avons étudiée dans un article publié par la *Revue de législation* (février 1869, p. 121); nous y reviendrons dans la suite de cet ouvrage. La jurisprudence du

du pouvoir de police confié à l'administration sont assez variés. Citons-en encore deux exemples.

Les permissions, que l'administration peut accorder aux propriétaires riverains des routes, de construire des aqueducs sous ces routes, sont essentiellement précaires et révocables, parce qu'il ne faut pas que le service de la circulation publique soit entravé par ces concessions et parce que le domaine public, à raison de sa destination même, est inaliénable. Toutefois c'est exclusivement dans l'intérêt de la viabilité publique qu'une semblable permission peut être révoquée. Si le préfet la retire en vue d'attribuer la jouissance des eaux pluviales, découlant de la route, à un autre riverain, qui a stipulé cette concession à son profit dans un contrat relatif à une expropriation, il commet un excès de pouvoirs. Il use, en effet, au profit de la caisse du département, d'un pouvoir qui ne lui a été donné qu'afin d'assurer la viabilité publique[1].

D'un autre côté, c'est exclusivement en vue d'empêcher l'empiétement des propriétaires riverains des voies publiques sur le terrain qui est affecté à la circulation, ou qui doit y être consacré en vertu des plans d'alignement, que le législateur oblige les riverains à demander à l'autorité administrative, avant de construire, l'alignement, c'est-à-dire la limite séparative de leur terrain et de la voie publique. L'autorité, chargée de délivrer l'alignement, commettrait donc un excès de pouvoirs si elle refusait de donner cette indication, par le motif qu'elle a le projet de créer une rue nouvelle, qui traverserait le terrain où le propriétaire se propose de bâtir[2].

Conseil d'État s'est modifiée à diverses reprises. Nous mentionnons seulement les arrêts les plus récents. *Arr.* du 27 mai 1865 (*Drillet de Langon*), — 13 décembre 1866 (*Coicaud*), — 9 janvier 1868 (*Archambault*).

[1] *Arr. Cons.* 19 mars 1868 (*Dubar*).

[2] *Arr. Cons.* 3 mai 1866 (*Letellier-Delafosse*), — 22 novembre 1866 (*Guéret*), — 23 janvier 1868 (*Vogt*).

Elle commettrait également un excès de pouvoirs en ne répondant pas à la demande d'alignement[1].

284. Grâce à cette large définition de l'excès de pouvoirs, l'Empereur en Conseil d'État exerce, on le voit, un contrôle très-étendu sur les actes des agents de l'administration. Mais ce contrôle a ses limites.

Le Conseil d'État a paru craindre qu'en donnant à toutes les réclamations formées contre les actes des agents de l'administration le caractère d'un recours pour excès de pouvoirs, on n'arrivât à lui constituer une juridiction universelle au détriment de toutes les autres juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire.

Pendant longtemps la jurisprudence a décidé invariablement qu'un recours pour excès de pouvoirs n'était pas recevable, toutes les fois que, en cas d'application de l'acte attaqué, la juridiction administrative ou l'autorité judiciaire pouvait en apprécier la légalité, et faire droit aux réclamations qui s'élevaient à ce sujet. On pensait qu'il était inutile d'ouvrir un double recours contre les mêmes actes. Le Conseil d'État voyait surtout de graves inconvénients à se prononcer sur les actes dont la légalité pouvait être appréciée par l'autorité judiciaire, parce que, dans ce cas, les deux autorités, agissant dans le cercle de leur compétence respective, pouvaient rendre des décisions contradictoires et que, si l'acte attaqué n'était pas annulé, le dernier mot appartenait à l'autorité judiciaire.

Depuis un certain nombre d'années, le Conseil d'État ne se tient plus aussi exclusivement à cette doctrine. Et cependant

[1] *Arr. Cons.* 11 janvier 1866 (*Chabannes*). Nous verrons plus loin la marche à suivre dans le cas où l'administration, au lieu de rejeter une demande, se borne à n'y pas répondre.

nous la retrouvons dans des décisions récentes, aussi bien pour le cas où un autre recours est ouvert devant la juridiction administrative, que pour le cas où il est ouvert devant l'autorité judiciaire.

Ainsi des riverains d'un cours d'eau non navigable ni flottable, attaquaient, pour excès de pouvoirs, un arrêté par lequel le préfet, en ordonnant le curage de ce cours d'eau, avait décidé que les frais de l'opération seraient supportés par tous les riverains. Ils soutenaient que, à raison de certaines circonstances, ils ne devaient pas contribuer à cette dépense. Le Conseil d'État a décidé qu'il appartenait au conseil de préfecture, en vertu de l'article 4 de la loi du 14 floréal an XI, de statuer sur les demandes en décharge ou réduction des frais de curage; que, à cette occasion, les réclamants pourraient faire valoir leurs droits et qu'en conséquence ils n'étaient pas recevables à attaquer directement, pour excès de pouvoirs, l'arrêté du préfet[1].

La question s'est présentée plus fréquemment pour le cas où le contentieux normal de la matière rentrait dans les attributions de l'autorité judiciaire. Ainsi plusieurs loueurs de voitures de Paris attaquaient, pour excès de pouvoirs, un arrêté du préfet de la Seine qui fixait le tarif du droit qu'ils auraient à payer à l'occasion du stationnement de leurs voitures sur la voie publique. Le Conseil d'État a décidé que, en statuant sur la perception de ce droit, dont le recouvrement a lieu comme celui des contributions indirectes, l'autorité judiciaire

[1] *Arr. Cons.* 17 août 1866 (*Donnet et autres riverains du Petit-Odon*), — 25 avril 1868 (*Gobert*).

Il n'en est pas de même dans le cas où le préfet ordonne l'exécution d'un travail qui causerait un préjudice au réclamant. Le préjudice doit pouvoir être empêché par un recours pour excès de pouvoirs. C'est dans de pareilles circonstances qu'ont été rendus les arrêts déjà cités, du 22 décembre 1859 (*Couchon*), — 1er mars 1866 (*Berger*), — et l'arrêt du 13 août 1867 (*Quillet*).

pourrait apprécier la légalité de l'arrêté attaqué. Il a rejeté le recours comme non recevable [1].

Le Conseil a également rejeté comme non recevable un recours formé contre un arrêté du préfet de police, confirmé par le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, qui, se fondant sur la loi des 14-17 juin 1791, interdisait aux membres d'un syndicat provisoire de la boucherie de Paris de se réunir, de délibérer sur les intérêts communs des bouchers de Paris et de publier des règlements à ce sujet [2].

Il a fait de même pour une mesure de police relative à l'exploitation de sources d'eaux minérales [3].

Il l'a fait tout récemment encore pour un règlement de police municipale, relatif au commerce de la boulangerie [4].

Toutefois nous devons dire que, dans les dix dernières années, le Conseil a admis assez fréquemment des recours pour excès de pouvoirs dirigés contre des règlements de police émanés des préfets et des maires, sans paraître se préoccuper de la possibilité d'une contradiction entre ses décisions et celles de la Cour de cassation.

Ainsi dans l'affaire du sieur *Lesbats*, jugée par les arrêts du 15 février 1864 et du 7 juin 1865, que nous avons déjà cités, et dans laquelle il s'agissait de savoir si un préfet, en réglant la police d'une gare de chemin de fer, pouvait interdire di-

[1] *Arr. Cons.* 19 mai 1865 (*Barthélemy et autres*). — Voir dans le même sens, 28 février 1866 (*Lavenant*), et 19 février 1868 (*compagnie du chemin de fer d'Orléans*).

[2] *Arr. Cons.* 20 février 1868 (*Couder et autres bouchers de Paris*).

[3] *Arr. Cons.* 21 décembre 1862 (*Larbaud*).

[4] *Arr. Cons.* 4 février 18[illegible] (*Mazet*).

A l'égard des actes dits de tutelle administrative, il y a une théorie particulière dans les détails de laquelle nous ne pouvons entrer ici. On peut consulter les arrêts du 26 mai 1866 (*Moly*), — 9 janvier 1867 (*Verdier*), — 1er août 1867 (*Delaplane*); — mais il faut en rapprocher l'arrêt du 15 avril 1868 (*Robineau*).

rectement ou indirectement l'entrée de la gare à toutes les voitures publiques, sauf à celles d'un entrepreneur avec lequel la compagnie du chemin de fer avait traité, l'autorité judiciaire avait été appelée, à l'occasion des poursuites dirigées contre le sieur Lesbats, à statuer sur la légalité de l'arrêté du préfet. Par deux fois, elle l'avait déclaré légal et et par deux fois le Conseil d'État l'a annulé pour excès de pouvoirs. Nous pourrions citer plusieurs décisions analogues. Ainsi le Conseil d'État a annulé pour excès de pouvoirs un arrêté du maire de la commune de Trouville-sur Mer, qui imposait à tous les baigneurs l'obligation de payer une taxe au percepteur de l'établissement de bains organisé par la commune, alors même qu'ils ne se servaient pas des cabanes de cet établissement. Cette mesure a été considérée comme portant atteinte au droit qui appartient à tout le monde d'accéder librement au rivage de la mer[1].

Comment peut-on concilier les arrêts que nous venons de citer avec ceux qui ont déclaré non recevables des recours formés contre des actes qui paraissent de la même nature? Il nous semble que le Conseil d'État n'a jamais considéré le recours pour excès de pouvoirs comme destiné à remplacer complétement, au gré des parties, les recours organisés par la législation, soit devant la juridiction administrative, soit surtout devant l'autorité judiciaire. Seulement toutes les fois qu'il a été saisi d'un recours contre un acte qui lui paraissait entaché d'un excès de pouvoirs flagrant, qui empiétait sur les attributions d'une autre autorité, ou qui portait atteinte aux droits des citoyens, sans qu'on pût le rattacher à l'exercice des pouvoirs attribués par le législateur à l'autorité dont il émanait, il a cru

[1] *Arr. Louis* 19 mai 1858 *Vernes*. — Voir aussi les arrêts du 30 juin 1859 *Turrel et autres tripiers de Lyon*. — 22 septembre 1859 *Corbin*, — 30 mars 1867 *Leneveu*.

opportun et utile d'user de ce droit suprême de contrôle qui appartient à l'Empereur, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790, sur tous les actes des agents de l'administration, sans attendre que l'excès de pouvoirs fût consommé par l'exécution de l'acte ou par des poursuites dirigées contre les citoyens[1].

285. Mais c'est uniquement à l'égard des actes de l'autorité administrative que ce contrôle s'exerce, et la juridiction administrative suprême ne peut être saisie de recours pour excès de pouvoirs contre les actes de gouvernement proprement dits, pas plus qu'elle ne peut prononcer sur les demandes d'indemnité auxquelles ces actes donneraient lieu.

Nous n'avons pas besoin d'entrer dans de nouveaux développements sur cette thèse. Il y a cependant des décisions récentes du Conseil d'État qui ne paraissent pas conformes à cette règle. Nous ne voulons pas parler des décisions relatives aux recours contre les arrêtés de préfet qui suspendaient des conseils municipaux[2]; bien que ces mesures de suspension soient souvent déterminées par des motifs d'ordre politique, on peut dire qu'il y a là une mesure d'administration relative à la constitution d'un corps administratif.

Mais nous devons convenir qu'on pourrait voir une dérogation au principe que nous avons indiqué dans plusieurs arrêts qui, sous l'empire du décret du 17 février 1852 sur le régime de la presse, ont statué sur des recours pour excès de pouvoirs contre des décisions du ministre de l'intérieur dont les unes retiraient l'autorisation de publier un

[1] Cette distinction paraîtra assez saillante si l'on rapproche l'un de l'autre les deux arrêts rendus le 5 mai 1865, sur deux pourvois de la *dame de Montailleur* contre deux arrêtés de police pris par le maire de la commune d'Enghien, et les trois arrêts rendus le 30 mars 1867 sur le pourvoi des sieurs *Carbillers*, *Grillon et Leneveu*, contre des arrêtés de maires et un arrêté de préfet qui disposaient que les ruches d'abeilles ne pourraient être établies qu'à une certaine distance des habitations et des chemins publics.

[2] *Arr. Cons.* 10 mars 1864 (*Darnaud*).

journal, dont l'autre suspendait un journal[1]. Toutefois le Conseil d'État avait immédiatement limité lui-même sa compétence en cette matière à la question de savoir si les actes qui lui étaient déférés étaient réguliers en la forme, et ce alors même qu'on soutenait devant lui que les décisions qui prononçaient des avertissements violaient le principe fondamental de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire[2]. Au surplus la législation dont le caractère exceptionnel avait conduit à admettre, dans une certaine mesure, des recours pour excès de pouvoirs contre des actes de gouvernement a été abrogée.

Enfin, dans une circonstance récente, le Conseil d'État a maintenu ce principe que les actes politiques ne sont pas de nature à être déférés à l'Empereur en Conseil d'État, pour excès de pouvoirs[3].

Mais cette doctrine n'enlève pas aux citoyens les garanties nécessaires contre les actes arbitraires, inspirés par des raisons politiques qui, en dehors de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du gouvernement, porteraient atteinte à leur état civil, à leur liberté ou à leur propriété, puisque, ainsi que nous l'avons dit, ils ont un recours devant l'autorité judiciaire[4].

286. Nous venons d'exposer quels sont les cas dans lesquels la juridiction administrative est appelée à statuer sur les débats juridiques qui peuvent s'élever entre l'autorité administrative et les citoyens; nous avons maintenant à étudier l'organisation, les attributions et le mode de procéder des di-

[1] *Arr. Cons.* 22 mai 1862 (*Bonnet*), — 8 février 1864 (*Gondon*), — 22 août 1865 (*Courrier du Dimanche*).

[2] *Arr. Cons.* 31 mai 1866 (*Gazette de France*), — 11 août 1866 (*la Presse*).

[3] *Arr. Cons.* 9 mai 1867 (*duc d'Aumale et Michel Lévy*).

[4] Voy. p. 379 et la note p. 380.

verses juridictions administratives. Voici l'ordre qu'il nous paraît le plus utile de suivre dans cette étude.

Les juridictions administratives peuvent se diviser en trois catégories :

1° Juridictions qui ont une certaine généralité d'attributions ; 2° juridictions qui ont une attribution spéciale ; 3° juridiction suprême.

Nous étudierons d'abord celles qui appartiennent à la première catégorie; les conseils de préfecture, — puis les agents de l'administration qui ont la qualité de juges.

Nous verrons ensuite les juridictions organisées pour régler les indemnités de plus value imposées aux propriétaires par suite de l'exécution de travaux publics, — pour l'instruction publique, — le recrutement de l'armée de terre et de mer, — la garde nationale, — la police sanitaire, — les monnaies, — la comptabilité publique. Mais nous n'insisterons que sur celles qui ont quelques rapports avec le service des ponts et chaussées.

Enfin, nous étudierons la juridiction de l'Empereur en Conseil d'État, juridiction de premier ressort, juridiction d'appel et cour de cassation.

CHAPITRE II

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

§ 1er. — ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

287. Notions historiques.
288. Organisation de ces conseils.
289. Leurs attributions. — Division du sujet.
290. Attributions en matière de contributions directes.
291. — en matière de taxes assimilées aux contributions directes pour le recouvrement.
292. Attributions en matière de contributions indirectes.
293. — en matière de marchés de travaux publics et de dommages résultant de l'exécution de ces travaux.
294. Attributions en matière de domaine national.
295. — en matière d'administration des communes et des établissements publics.
296. Attributions en matière d'élections.
297. — en diverses matières.
298. — relatives aux difficultés en matière de grande voirie et à la répression de diverses contraventions.
299. Attributions en matière de comptabilité publique.
300. Compétence territoriale des conseils de préfecture. — Exception à cette règle.

287. Le conseil de préfecture n'est pas, nous l'avons dit, la juridiction ordinaire en matière de contentieux administratif, celle à laquelle les recours doivent être soumis, quand aucune autre juridiction administrative n'est désignée par la loi. Mais la juridiction qui est ordinaire en droit n'est pas celle qui est le plus fréquemment saisie en fait ; de plus elle est très-imparfaitement organisée. Il nous parait donc préférable de commencer notre exposé par les conseils de préfecture, pour donner, tout d'abord, une idée juste du fonctionnement de la juridiction administrative inférieure. D'ailleurs

c'est aux conseils de préfecture que sont soumises la plupart des contestations auxquelles les ingénieurs des ponts et chaussées sont mêlés.

Il n'existait sous l'ancienne monarchie aucune institution correspondant exactement aux conseils de préfecture considérés comme juridiction administrative. Les attributions qui leur sont confiées aujourd'hui étaient partagées entre diverses autorités. Le contentieux des impôts directs était soumis aux *élus*, sauf appel à la cour des aides ; mais, à partir du dix-huitième siècle, les intendants avaient été appelés à statuer sur ces questions, d'abord pour les impôts de nouvelle création, puis pour les anciens impôts. Le contentieux des travaux publics et de la voirie appartenait primitivement aux trésoriers de France ou bureaux des finances. Il avait été renvoyé également aux intendants, et les bureaux des finances ne conservaient plus guère, en 1789, qu'une partie de leurs attributions répressives en matière de voirie.

On a vu que l'Assemblée constituante n'avait pas créé de tribunaux administratifs distincts, et que, par la loi des 7-11 septembre 1790, elle avait confié aux administrations collectives de départements, de districts et aux municipalités le soin de statuer sur certaines contestations relatives aux impôts directs et aux travaux publics. Ces attributions juridiques s'étaient successivement accrues par une série de lois nouvelles. Ainsi les difficultés relatives aux élections des membres des corps administratifs, des juges et même des évêques et des curés, avaient été renvoyées aux directoires de département en 1790 et 1791. Il en avait été de même pour les contestations relatives aux ventes des domaines nationaux, puis pour celles qui s'élevaient au sujet du partage des biens communaux.

C'est la loi du 28 pluviôse an VIII qui a, la première, séparé dans l'administration départementale l'action, la délibération, la juridiction.

Toutefois la séparation n'a pas été absolue. Nous avons dit que le conseil de préfecture, qui est principalement une juridiction, a des attributions de tutelle ou de contrôle à l'égard des administrations municipales et des établissements publics, fabriques, hospices et autres : qu'il est chargé d'apprécier s'il y a lieu de les autoriser à plaider devant les tribunaux civils.

Il est aussi appelé à donner son avis au préfet dans un certain nombre de cas que nous avons énumérés.

Mais enfin il est, avant tout, tribunal administratif, et en l'an VIII, il était à peu près exclusivement considéré comme tel. Ses attributions consultatives lui sont venues postérieurement.

En même temps que le législateur augmentait ses attributions à ce point de vue, il les augmentait également au point de vue juridictionnel.

Diverses lois, dont la première est du 29 floréal an X, et que nous citerons bientôt, lui ont donné le pouvoir de réprimer les contraventions aux lois et règlements relatifs à la grande voirie, qui comprend les routes, les canaux, les fleuves et rivières navigables, les chemins de fer, — aux servitudes militaires, — aux lignes télégraphiques.

Les contestations relatives à l'élection des membres des corps administratifs, qui avaient échappé aux conseils de préfecture en l'an VIII, par suite de la suppression des élections, leur sont revenues, quand les élections ont été rétablies après la révolution de 1830.

Enfin, trois lois rendues en 1865 leur ont donné une nou-

velle série d'attributions contentieuses. L'article 3 de la loi du 31 mai 1865 leur donne le pouvoir de prononcer sur les indemnités dues à des propriétaires qui subissent un dommage par suite de certaines mesures prises en vue de favoriser la reproduction du poisson. La loi du 21 juin 1865, sur les associations syndicales, transporte à ces conseils les attributions données par la loi du 16 septembre 1807 à des commissions spéciales instituées pour régler les difficultés relatives au desséchement des marais, aux travaux de défense contre la mer, les fleuves et rivières navigables et les torrents. Enfin la loi du 21 juin 1865, sur l'organisation des conseils de préfecture, contient un article qui leur donne le pouvoir de statuer sur les contestations que des lois mal rédigées avaient placées dans les attributions du préfet en conseil de préfecture.

Toutefois il ne faut pas omettre de dire que, dans le cours de la période comprise entre l'an VIII et 1865, les conseils de préfecture ont perdu quelques attributions : d'abord la fixation des indemnités dues aux propriétaires expropriés pour cause d'utilité publique, qui, depuis 1810, a été confiée à l'autorité judiciaire ; puis le soin de statuer sur les contestations relatives à la perception des droits de navigation, contestations que la loi du 9 juillet 1836 a renvoyées à l'autorité judiciaire.

288. Voyons l'organisation de ces conseils. Nous y trouvons, comme devant les tribunaux civils, des juges, un ministère public, un secrétaire faisant fonction de greffier.

Les juges sont le préfet, président, et un certain nombre de conseillers, qui varie suivant les départements. Dans le département de la Seine, il y en a 8; dans 31 départements, il y en a 4; dans les autres, il n'y en a que 3. La composi-

tion des conseils de préfecture avait été plusieurs fois modifiée depuis l'an VIII, le dernier état se trouve fixé par la loi du 21 juin 1865.

Les conseillers sont nommés et peuvent être révoqués par l'Empereur. Nous avons déjà expliqué pourquoi ils ne sont pas inamovibles. Les conditions de nomination des conseillers sont indiquées dans les articles 2 et 3 de la loi du 21 juin 1865.

D'après l'article 2, nul ne peut être nommé conseiller de préfecture, s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis, s'il n'est, en outre, licencié en droit, ou s'il n'a rempli, pendant dix ans au moins, des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou bien s'il n'a été, pendant le même espace de temps, membre d'un conseil général ou maire.

L'article 3 ajoute que les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec un autre emploi public et avec l'exercice d'une profession.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet peut siéger au conseil de préfecture. Dans ce cas, il le préside et même il a voix prépondérante en cas de partage. Cette disposition a donné lieu à un vif débat, lors de la discussion de la loi du 21 juin 1865. On a soutenu que le préfet ne devait pas avoir entrée dans le sein du conseil de préfecture, parce que, très-souvent, les réclamations des citoyens portaient sur des décisions qu'il avait prises, en sorte qu'il était suspect aux parties et qu'elles pouvaient craindre que, par sa haute situation, il n'exerçât une influence considérable sur l'opinion des conseillers de préfecture. Il a été répondu que l'opinion personnelle du préfet était rarement engagée par les décisions contre lesquelles on réclamait devant le conseil de préfecture ; que sa situation l'amenait plus souvent à donner des signa-

tures pour rendre exécutoires des décisions préparées par les agents auxiliaires des divers services publics, qu'à prendre une mesure spontanée ; qu'au contraire le rôle qui lui appartenait, à raison de l'élévation de ses fonctions, était de modérer le zèle des agents spéciaux de chaque service, et qu'ainsi il était bien placé pour rendre bonne justice ; que d'ailleurs l'indépendance des conseillers de préfecture ne pouvait pas tenir à ce qu'ils seraient séparés du préfet par une muraille, et que les inconvénients de ce système étaient corrigés par la publicité des séances et des décisions des conseils de préfecture. On aurait pu répliquer que la présence du préfet au conseil de préfecture n'est pas nécessaire au point de vue de la justice et qu'il était sage d'enlever un argument aux préjugés qui peuvent encore exister contre la juridiction administrative. Mais la majorité du Corps législatif a rejeté l'amendement qui tendait à abroger l'article 5 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Le préfet est donc président né du conseil de préfecture. Seulement il n'exerce pas habituellement ses fonctions. La loi du 21 juin 1865 dispose, dans son article 5, que, chaque année, un décret de l'Empereur désigne, pour chaque département, un conseiller de préfecture qui devra présider le conseil, en cas d'absence ou d'empêchement du préfet.

Les mots : « en cas d'absence ou d'empêchement du préfet, » nous paraissent devoir être entendus en ce sens que le préfet ne peut déléguer isolément la présidence du conseil de préfecture, et que, lorsqu'il est retenu dans son cabinet ou absent de la préfecture, sans avoir délégué ses fonctions, le droit de présider le conseil appartient au vice-président. Mais si le préfet titulaire est absent pour plusieurs jours, par exemple, en tournée de révision, à plus forte raison s'il est en congé

hors du département, il doit déléguer ses fonctions, dans les formes prescrites, au secrétaire général ou à un conseiller de préfecture ; dans ce cas, il y a un préfet au chef-lieu du département : le préfet suppléant a tous les droits du préfet titulaire, et il pourrait présider le conseil. Toutefois, il y aurait une certaine bizarrerie à ce que le secrétaire général, qui remplit habituellement les fonctions du ministère public, vînt présider le conseil de préfecture en qualité de suppléant du préfet. La loi n'y fait pas obstacle ; mais nous croyons qu'il serait sage de ne pas l'appliquer en ce sens.

Dans le département de la Seine, il existe, en vertu du décret du 17 mars 1863, que la loi du 21 juin 1865 a laissé subsister, un vice-président qui porte le titre de président ; les conseillers de préfecture sont répartis en deux sections.

Il n'y a pas de suppléants permanents auprès des conseils de préfecture. En cas d'insuffisance du nombre des membres nécessaires pour délibérer, il y est pourvu, en vertu de l'arrêté du 19 fructidor an IX et du décret du 16 juin 1808, par l'appel de membres du conseil général autres que ceux qui remplissent des fonctions judiciaires. Ce sont les membres du conseil de préfecture qui désignent les suppléants. Dans le cas où tous les membres du conseil de préfecture seraient absents ou empêchés de remplir leurs fonctions, c'est le ministre de l'intérieur qui désigne les suppléants, sur la proposition du préfet.

A côté des juges est placé le ministère public. C'est le secrétaire général de la préfecture qui remplit les fonctions de commissaire du gouvernement. L'institution du ministère public auprès des conseils de préfecture date du décret du 30 décembre 1862. Elle a été confirmée par la loi du 21 juin

1865, qui a rétabli dans tous les départements un secrétaire général.

Les auditeurs au Conseil d'État attachés à une préfecture peuvent y être chargés des fonctions du ministère public. Cette disposition est mise en pratique depuis quelques années, notamment dans les départements de la Seine, du Nord, du Rhône, de Seine-et-Oise.

Enfin, aux termes de l'article 7 de la loi, il y a, auprès de chaque conseil, un secrétaire-greffier nommé par le préfet, et choisi parmi les employés de la préfecture.

289. Les attributions des conseils de préfecture en matière contentieuse ne sont pas toutes de la même nature.

Il faut distinguer les attributions en matière de contentieux administratif proprement dit, — les attributions en matière répressive, — enfin une attribution qui n'a pas toujours un caractère juridique, car elle s'exerce même lorsqu'il n'y a pas de litige, nous voulons parler de la révision des comptes de certains comptables.

Nous devons en présenter ici un tableau succinct. Toutefois le plan et la spécialité de notre travail nous imposent l'obligation d'être bref. Nous exposons en ce moment l'organisation des pouvoirs publics à titre d'introduction nécessaire à l'étude des matières du droit administratif qui intéressent spécialement les ingénieurs des ponts et chaussées. Nous ne devons donc pas entrer dans les détails des questions de compétence que peuvent soulever les diverses matières soumises aux conseils de préfecture. Nous profiterons seulement de cette occasion pour préciser quelques notions essentielles[1].

[1] Nous croyons devoir à ce propos signaler à nos lecteurs le remarquable *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, publié par M. Serrigny, doyen de la faculté de droit de Dijon (3 volumes

On peut grouper en sept catégories principales les attributions des conseils de préfecture en matière de contentieux administratif proprement dit. — Elles se rapportent :

1° Aux contributions directes et aux taxes assimilées à ces contributions ; 2° aux contributions indirectes ; 3° aux travaux publics ; 4° au domaine national ; 5° à l'administration des communes et des établissements publics ; 6° aux opérations électorales ; 7° enfin, il y a une série d'attributions diverses qui ne peuvent être groupées sous une dénomination commune. C'est l'ordre suivi par M. le conseiller d'État Boulatignier dans son savant rapport sur le projet de loi de 1851, rapport qui fournit sur ce point des indications précieuses[1].

290. Les conseils de préfecture sont appelés à prononcer sur les demandes en décharge ou réduction de contributions directes et d'un certain nombre de taxes assimilées aux contributions directes au point de vue de leur recouvrement.

Pour qu'on puisse se rendre un compte exact des attributions des conseils de préfecture en cette matière, il est bon d'expliquer, en quelques mots, le système du recouvrement des contributions directes.

Nous avons déjà dit, à l'occasion des attributions des conseils généraux, comment il est procédé à leur assiette, comment la cote de chaque contribuable est fixée.

On sait que les contributions directes sont perçues au moyen de rôles nominatifs sur lesquels chaque redevable est inscrit, que les éléments de ces rôles sont formés soit par un travail de répartition confié, sous l'autorité du Corps légis-

in-8°, 2e édit., 186[illegible]. Nous ne sommes pas d'accord avec le savant auteur de cet ouvrage sur toutes les questions qu'il a examinées, mais il y a peu de livres où les principes soient recherchés avec autant de soin, expliqués avec autant de netteté, et qui soient aussi instructifs.

[1] Toutefois, depuis l'époque où ce rapport a été fait, la législation a été modifiée sur plusieurs points.

latif, aux conseils généraux, aux conseils d'arrondissement, puis aux répartiteurs dans chaque commune, — soit par les recherches directes des agents de l'administration. C'est à cette différence dans le mode d'assiette que correspond la division en impôts de répartition et impôts de quotité. Dans la première catégorie se trouvent la contribution foncière, — la contribution personnelle et mobilière, — la contribution des portes et fenêtres ; dans la seconde, la contribution des patentes. On peut aussi considérer comme contribution directe proprement dite la taxe représentative des droits de mutation entre vifs et par décès, dite taxe des biens de mainmorte, établie par la loi du 20 février 1849 sur les biens des personnes civiles, et qui est une annexe de la contribution foncière.

Voici comment il est procédé au recouvrement de ces contributions.

Les résultats des travaux des répartiteurs et des agents pour les impôts de répartition, les résultats des travaux des agents seuls pour les impôts de quotité, sont annuellement réunis dans des états ou rôles nominatifs préparés par le directeur des contributions directes de chaque département. Ces rôles sont rendus exécutoires par le préfet. Ils sont adressés par le préfet au trésorier-payeur général, qui les transmet au receveur particulier, lequel les fait parvenir au percepteur des contributions directes.

Le percepteur transmet au maire de chaque commune le rôle des contribuables de sa commune, en le priant de le faire publier. La publication est une formalité essentielle. C'est comme la promulgation d'une loi ; à défaut de publication, le rôle ne peut être obligatoire pour les citoyens. La publication se fait par voie d'affiches à la mairie ; elle est annoncée

à son de caisse. En même temps les contribuables reçoivent un avertissement qui leur indique la somme qu'ils ont à payer.

Puis, à certaines époques, le percepteur se rend dans les communes ; les contribuables sont avertis de sa présence et invités à payer.

Ceux qui ne payent pas sont personnellement sommés de payer. S'ils persistent à négliger de s'acquitter, le percepteur emploie contre eux les moyens de rigueur : sommation avec frais, — garnison, c'est-à-dire installation d'un agent de l'administration dans le domicile du récalcitrant (il est vrai que l'état de nos mœurs a transformé la garnison en un supplément de frais), — puis commandement de payer, — saisie des fruits, récoltes, revenus des immeubles et des meubles et effets mobiliers, — enfin vente.

Nous venons d'indiquer la série des opérations qui peuvent se suivre. Toutefois cette série d'opérations peut être interrompue par des réclamations. Alors intervient le conseil de préfecture. Mais il y a trois espèces de réclamations qui peuvent s'élever à l'occasion du recouvrement des contributions directes. Il y en a que les agents de l'administration peuvent seuls apprécier. Il y en a qui sont du domaine du conseil de préfecture. Il y en a qui sont jugées par les tribunaux civils.

Quand les contribuables se bornent à faire un appel à la bienveillance de l'administration, en alléguant des événements imprévus qui leur ont enlevé leurs ressources, en invoquant par exemple la perte de leurs récoltes par un cas de force majeure, comme une inondation, c'est au préfet seul, sauf recours au ministre des finances, qu'il appartient de prononcer, en vertu de l'arrêté du 24 floréal an VIII.

Quand au contraire les contribuables soutiennent que le

revenu de leur propriété, qui sert de base à l'impôt, a été mal apprécié, qu'ils n'exercent pas la profession pour laquelle ils sont imposés, qu'ils ont droit à être exemptés en vertu d'une disposition spéciale de la loi, il y a là une question de droit, une question d'application de la loi ; c'est au conseil de préfecture à prononcer.

Les demandes en dégrèvement de la première espèce s'appellent demandes en remise ou modération ; les demandes de la seconde espèce, celles sur lesquelles prononce le conseil de préfecture, s'appellent demandes en décharge ou réduction.

Et il est à remarquer que le conseil de préfecture, étant compétent pour apprécier, à l'occasion des demandes en décharge ou réduction des contributions directes qui lui sont soumises, si l'impôt est établi conformément à la loi, est par cela même compétent pour vérifier la légalité des actes administratifs intervenus ou des opérations administratives accomplies pour l'établissement de l'impôt. Cette règle a été souvent méconnue par les conseils de préfecture. Ainsi un contribuable demandait décharge de centimes additionnels à ses contributions directes, établis à titre d'imposition extraordinaire communale, en soutenant que le conseil municipal avait dépassé le maximum fixé par la loi pour ces impositions extraordinaires ; le conseil de préfecture s'était déclaré incompétent pour statuer sur cette demande. Le Conseil d'État a décidé qu'il appartenait au conseil de préfecture d'apprécier la légalité de l'imposition dont le contribuable demandait la décharge[1].

A ces demandes en décharge ou réduction se joignent d'autres demandes de même nature :

[1] *Arr. Cons* 26 juillet 1854 (*Laurentie*). Cette doctrine a été confirmée par les arrêts des 7 janvier 1858 (*ville d'Alger*), — 30 mai 1861 (*Coupé*), — 12 février 1863 (*Grelleau*), — 23 janvier 1864 (*Giraud*), — 16 décembre 1868 (*Mourchou*).

1° Les demandes en mutations de cote, qui tendent à faire reporter une cote d'un contribuable à un autre qui lui a succédé dans sa propriété ou son industrie.

2° Les demandes tendant à obtenir l'inscription sur le rôle. Il y a des cas où les citoyens peuvent avoir intérêt à obtenir leur inscription sur le rôle d'une commune, par exemple, pour pouvoir se faire rayer du rôle d'une autre commune où ils payaient une contribution mobilière plus élevée, ou bien encore pour avoir la qualité d'éligible au conseil général ou au conseil d'arrondissement.

3° Après les demandes des contribuables, il faut indiquer les demandes des percepteurs. Ces comptables, ayant la responsabilité du recouvrement de leur rôle, sont intéressés à faire reconnaître les cotes indûment imposées à des contribuables qui sont décédés sans héritiers ou partis sans laisser de traces. Le montant de ces cotes est reporté sur les autres contribuables l'année suivante pour les impôts de répartition.

Enfin les tribunaux civils ont aussi à connaître de certaines réclamations, en matière de contributions directes. C'est d'abord dans le cas de poursuites. Si le contribuable poursuivi conteste sa dette, il doit aller devant le conseil de préfecture réclamer la décharge, et le conseil de préfecture pourra, à cette occasion, décider si la réclamation entraîne la suspension des poursuites[1]. Mais s'il conteste la régularité de la poursuite en la forme, on distingue : Pour les actes de poursuites préliminaires, à savoir la sommation et la garnison, la régularité en est appréciée par le conseil de préfecture. Pour les actes de poursuite qu'on qualifie de judiciaires, le commande-

[1] Décrets sur conflit, 9 décembre 1858 (*association syndicale de la Chalaronne*) — 21 décembre 1858 (*Pobernard et autres*). — Arr. Cons. 15 juin 1866 (*Caver*).

ment, la saisie, actes dont les formes sont réglées par le code de procédure civile, la question de validité est portée devant les tribunaux civils[1].

C'est également aux tribunaux civils qu'il appartient de statuer, dans le cas où il s'agit d'appliquer le privilége réservé au Trésor public par la loi du 12 novembre 1808, c'est-à-dire le droit de préférence accordé au Trésor, à l'exclusion des autres créanciers du contribuable qui ne s'est pas acquitté[2].

Enfin l'autorité judiciaire peut être saisie, non-seulement des demandes incidentes ou accessoires relatives au recouvrement des contributions directes dans les conditions qui viennent d'être indiquées; mais, en outre, de demandes en remboursement formées contre les percepteurs, en vertu de l'article final de la loi de finances annuelle, et fondées sur ce que la contribution perçue n'était pas autorisée par la loi. L'action civile en répétition, comme la poursuite en concussion, sont soumises dans ce cas à l'autorité judiciaire, qui est pleinement compétente pour apprécier la légalité de l'imposition[3]; mais, en fait, ces sortes d'actions sont très-rares.

On vient de voir comment se recouvrent les contributions directes et quel est le rôle qui appartient au conseil de préfecture en cette matière.

291. Il y a un grand nombre de taxes qui, d'après la législation, se recouvrent dans les mêmes formes que les contributions directes, et, par conséquent, le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les réclamations de nature contentieuse auxquelles donnent lieu ces taxes.

[1] *Arr. Cons.* 31 mai 1854 (*Robert*), — 13 mars 1860 (*Caly*), — 19 décembre 1861 (*Frutel*), — 28 mai 1868 (*marais de l'Isac*).

[2] *Arr. Cons.* 3 avril 1850 (*Vuillemenot*), — 19 février 1863 (*Calvière*), — 11 janvier 1865 (*Gallut*).

[3] Décret sur conflit du 14 décembre 1862 (*Grelleau*).

Les unes sont assises au profit de l'État, d'autres au profit des communes ou d'établissements publics, d'autres au profit de la généralité des propriétaires intéressés à un travail d'utilité collective.

Les taxes perçues au profit de l'État sont les redevances sur les mines[1], — les taxes pour la vérification des poids et mesures[2], — les taxes imposées pour le traitement des médecins inspecteurs des bains, des fabriques et des dépôts d'eaux minérales[3]. Il est encore perçu un droit pour l'inspection des officines des pharmaciens et des magasins des droguistes[4].

Les taxes perçues au profit des communes, dans la forme des contributions directes, sont nombreuses; ce sont : les prestations en nature pour la confection et l'entretien des chemins vicinaux, ainsi que les subventions imposées aux industriels et aux propriétaires de mines et forêts, qui ont causé par leurs transports des dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux[5]; — la rétribution scolaire imposée aux parents dont les enfants suivent l'école primaire[6]; — la taxe sur les chiens[7]; — les taxes pour l'établissement ou l'entretien du pavage des rues et des trottoirs[8]; — les taxes de pâturage, d'affouage et autres taxes perçues en vertu des usages locaux[9].

Les taxes perçues au profit d'établissements publics sont :

[1] Loi du 21 avril 1810, art. 33 à 37.

[2] Loi du 1er vendémiaire an IV. Ordonnance du 17 avril 1839. Lois annuelles de finances.

[3] Lois du 25 juin 1841, art. 5, et du 14 juillet 1856, art. 18.

[4] Arrêté du 25 thermidor an XI. Loi du 15 mai 1818, art. 87, et Lois annuelles de finances. Décret du 27 mars 1859.

[5] Loi du 28 juillet 1824, art. 5, — loi du 21 mai 1836, art. 14.

[6] Loi du 15 mars 1850, art. 41.

[7] Loi du 2 mai 1855 et décret du 4 août suivant.

[8] Avis du Conseil d'État approuvé le 15 mars 1807, — loi du 18 juillet 1837, art. 44; — loi du 25 juin 1841, art 28, — loi du 7 juin 1845, art. 3.

[9] Loi du 18 juillet 1837, art. 44.

le droit des pauvres sur les billets d'entrée dans les spectacles et dans les lieux de réunion et de fête où l'on est admis en payant[1], les taxes pour les dépenses des bourses et chambres de commerce[2].

Enfin mentionnons les taxes établies pour faire face aux frais de travaux d'intérêt collectif, et supportées spécialement par les propriétaires qui profitent de ces travaux. Nous plaçons dans cette catégorie, d'abord les taxes établies pour subvenir aux travaux d'assèchement des mines[3], — puis les taxes établies pour faire face aux dépenses d'une série de travaux prévus par la loi du 14 floréal an XI, la loi du 16 septembre 1807 et la loi du 21 juin 1865, quand ces travaux sont exécutés par une association syndicale autorisée, dans les conditions de cette dernière loi, ou par l'administration à défaut d'association syndicale. Ce sont les travaux : 1° de défense contre la mer, les fleuves, les torrents et rivières navigables ou non navigables, 2° de curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables et des canaux de desséchement et d'irrigation ; 3° de desséchement des marais ; 4° des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants ; 5° d'assainissement des terres humides et insalubres[4].

En cette matière, la compétence des conseils de préfecture a été notablement étendue par la loi du 21 juin 1865.

La répartition des taxes entre les propriétaires intéressés aux travaux de défense contre la mer, les fleuves et les torrents, et aux travaux de desséchement, peut soulever deux

[1] Loi du 7 messidor an VIII ; décrets du 8 fructidor an XIII, art. 3, et du 21 août 1806, art. 3.
[2] Lois du 23 juillet 1820 ; du 14 juillet 1838, art. 4, et du 25 avril 1844, art. 33.
[3] Loi du 27 avril 1838, art. 5.
[4] Loi du 21 juin 1865, art. 15 et 26 ; — loi du 14 floréal an XI, art. 3, — loi du 16 septembre 1807.

séries de réclamations, parce qu'elle comporte deux séries d'opérations.

Il y a d'abord les opérations préliminaires à la rédaction du rôle. Il faut fixer le périmètre des terrains compris dans l'association, diviser ces terrains en différentes classes, et répartir les propriétés entre ces classes en raison de leur intérêt aux travaux. C'est après tous ces préliminaires qu'on arrive à fixer la cotisation de chaque intéressé et à préparer le rôle qui doit être rendu exécutoire par le préfet. Avant de dresser le rôle, on fait connaître aux intéressés les différentes bases de la décision qui va être prise, et on les appelle à réclamer, s'ils s'y croient fondés.

Cette première série de réclamations était jugée, avant la loi du 21 juin 1865, par des commissions spéciales, juridictions temporaires composées d'hommes présumés plus compétents, placés plus près des justiciables que le conseil de préfecture. Mais, dans la pratique, on n'a pas aperçu que les avantages qu'on s'était promis de cette juridiction spéciale se fussent réalisés. Et comme la marche de cette juridiction temporaire était embarrassée, parce qu'elle était composée d'hommes peu habitués au ministère de la justice, qui se dispersaient après avoir achevé leurs opérations, et qu'on ne pouvait plus retrouver quand, après un certain délai, leurs actes étaient annulés et devaient être recommencés, le législateur a pris le parti de supprimer cette juridiction spéciale et de transférer ses attributions au conseil de préfecture.

Ainsi c'est le conseil de préfecture qui statue sur les difficultés relatives aux opérations préliminaires de la formation du rôle (art. 16). Puis, quand le rôle a été rédigé, si de nouvelles réclamations s'élèvent, c'est encore lui qui prononce.

La loi assimile encore aux contributions directes les taxes perçues par les concessionnaires de canaux d'irrigation sur les propriétaires qui profitent de ces canaux pour arroser leurs terres[1].

Enfin une jurisprudence assez récente du Conseil d'État considère comme recouvrables dans les mêmes formes que les contributions directes, les mandats exécutoires délivrés par les préfets, pour contraindre les particuliers à rembourser les frais de travaux exécutés d'office à leur compte, dans l'intérêt public, et de plus à payer les honoraires dus aux ingénieurs qui ont dirigé ces travaux. Le décret du 7 fructidor an XII, sur l'organisation du corps des ponts et chaussées, disposait, dans son article 75, que les honoraires dus aux ingénieurs par les particuliers seraient recouvrés dans la forme administrative. Pendant longtemps les agents de l'administration de l'enregistrement et des domaines ont été chargés du recouvrement de ces honoraires et de toutes les dépenses faites d'office par l'administration, au compte des particuliers, dans l'intérêt du service de la voirie et de la police des eaux Mais ce système avait l'inconvénient de compliquer le jugement des réclamations. L'exécution des contraintes délivrées par les agents de l'administration des domaines ne pouvait être arrêtée que par une opposition formée devant les tribunaux civils. Toutefois ceux-ci devaient surseoir à statuer sur le fond de la contestation, sur la dette contestée, jusqu'à ce que la juridiction administrative eût prononcé[2]. Un décret du 27 mai 1854 a eu pour but d'éviter toutes ces complications, en confiant aux percepteurs des contributions directes le soin de recou-

[1] Loi de finances du 25 juin 1857, art. 25.

[2] *Arr. Cons.* 2 août 1848 (*syndicat des digues d'Allex*). — 1er décembre 1849 (*syndicat de la digue de Balafray*). — décision du tribunal des conflits du 20 novembre 1850 (*Daube*). — *Arr. Cons.* 12 décembre 1851 (*Crespon*).

vrer les mandats exécutoires délivrés par les préfets. En vertu des instructions du ministre des finances, les percepteurs ont suivi les formes du recouvrement des contributions directes et le Conseil d'État paraît avoir admis que cette pratique était conforme à la législation[1].

Nous avons indiqué avec quelque précision l'étendue et les limites de la compétence du conseil de préfecture, pour statuer sur les demandes en décharge ou réduction de contributions directes. Les mêmes règles s'appliquent pour les réclamations relatives aux taxes assimilées à ces contributions. Ainsi le conseil de préfecture a pleine compétence pour statuer, à l'occasion des demandes en décharge, sur la légalité de la taxe et sur la régularité des actes administratifs, en vertu desquels elle a été imposée. Ce principe a été fréquemment rappelé par le Conseil d'État, notamment à l'occasion de demandes en décharge de taxes établies pour le curage de cours d'eau non navigables ni flottables[2].

Ainsi encore l'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur les réclamations relatives à la régularité des actes de poursuites qui ont été faits dans les formes judiciaires, et pour statuer sur les demandes en répétition dirigées contre les percepteurs et fondées sur l'illégalité de la taxe.

292. En matière de contributions indirectes, le contentieux appartient presque entièrement aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Le principe est posé à cet égard dans l'article 1er de la loi des 7-11 septembre 1790.

Toutefois, dans certains cas exceptionnels, il y a dérogation à cette règle. Ainsi, quelques contestations relatives au recouvrement de l'impôt sur les boissons, qui étaient jugées

[1] *Arr. Cons.* 5 mai 1854 (*Housselle et Privat*), — 17 mars 1857 (*Seguin*).

[2] Il suffit de citer les arrêts du 17 août 1866 (*riverains du petit Odon*), — et du 29 mai 1867 (*Dubouat*).

par le préfet en conseil de préfecture, aux termes des articles 49 et 78 de la loi du 28 avril 1816, doivent l'être par le conseil de préfecture, d'après l'article 11 de la loi du 21 juin 1865.

Il en est de même des contestations entre les villes et les régisseurs de leur octroi, et des contestations sur l'interprétation des baux d'octroi qui s'élèvent entre les fermiers et les villes. Ces difficultés devaient être jugées par le préfet en conseil de préfecture, d'après l'article 136 du décret du 17 mai 1809. L'article 11 de la loi du 21 juin 1865 les renvoie aux conseils de préfecture[1].

293. Les attributions des conseils de préfecture, en matière de travaux publics, ont une grande importance. Nous y reviendrons plus tard à l'occasion de chacune des matières du droit administratif que nous devrons traiter. Mais il est bon d'indiquer dès à présent toute l'étendue que la jurisprudence du Conseil d'État a donnée aux dispositions des § 2, 3 et 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Les conseils de préfecture connaissent, en premier lieu, des contestations qui s'élèvent entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, sur le sens et l'exécution des clauses de leurs marchés.

Pendant longtemps le sens des mots « travaux publics » a donné lieu à une vive controverse entre l'autorité judiciaire et le Conseil d'État. On ne voulait comprendre sous cette dénomination que les travaux exécutés aux frais de l'État, dans l'intérêt de l'ensemble de la nation, comme si l'État était seul chargé de la gestion des services publics, destinés à satisfaire

[1] La jurisprudence du Conseil d'État assimile les difficultés qui s'élèvent sur l'interprétation des baux relatifs à la perception des droits de place dans les marchés avec celles qui s'élèvent sur l'interprétation des baux passés pour la perception des droits d'octroi. Décrets sur conseil, 8 avril 1852 (*Istria*), — et 6 décembre 1859 (*Poirier*).

les besoins collectifs des citoyens. Aujourd'hui on est arrivé à une idée plus juste.

On comprend sous la dénomination de travaux publics tous les travaux qui sont exécutés par les divers organes des intérêts collectifs en vue d'un service public, c'est-à-dire les travaux exécutés par l'État, les départements, les communes, les établissements publics, hospices, fabriques et autres, non en vue de l'amélioration de leur patrimoine privé, mais dans un but d'utilité publique, en vue de satisfaire un des besoins communs des citoyens, la circulation publique, la protection contre les débordements d'un fleuve, le culte, etc.[1].

A ces travaux ont été assimilés par la législation, les travaux exécutés par ou pour des associations de particuliers qui ont entrepris une œuvre collective, dont l'utilité a paru assez grande pour mériter que l'administration mît, dans une certaine mesure, ses agents et ses moyens d'action à leur service. Nous voulons parler des travaux exécutés par les associations syndicales autorisées, en vertu de la loi du 21 juin 1865. D'après l'article 16 de cette loi, les contestations relatives à ces travaux sont jugées par les conseils de préfecture, comme les contestations relatives à la répartition des cotisations.

Un des caractères propres des travaux publics ou des travaux qui y ont été assimilés par la législation, c'est que, pour se procurer les terrains nécessaires à leur exécution, l'administration a le pouvoir de recourir à l'expropriation forcée des propriétaires.

[1] Il n'est pas besoin de citer des décisions du Conseil d'État établissant la compétence du conseil de préfecture pour statuer sur les contestations relatives à l'exécution de marchés passés pour l'exécution de travaux publics communaux. Ces décisions se comptent par centaines. Nous citerons seulement une décision sur conflit du 29 novembre 1855 (*Barbe*), qui reconnaît que le marché passé par une fabrique d'église pour les travaux de réparation de l'église, est un marché de travaux publics. — Voy. aussi l'arrêt du 8 mars 1866 (*Lafond*).

Nous avons signalé la différence qui existe entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique : les uns qui sont les organes de l'administration, les autres qui conservent le caractère de personnes privées, alors même qu'ils font une œuvre utile au public. Cette différence trouve ici son application. Les travaux exécutés par un établissement d'utilité publique ne peuvent être considérés comme travaux publics dans le sens de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. C'est ce qui a été décidé pour les travaux de construction du musée Napoléon à Amiens, entrepris aux frais de la Société des antiquaires de Picardie[1].

Il en est de même pour les travaux d'une église qui a été construite au moyen de souscriptions volontaires sous la direction des membres d'une commission librement constituée à cet effet, travaux commandés et exécutés avant que l'église fût érigée en succursale et par conséquent avant qu'elle eût un caractère public et une fabrique régulièrement constituée pour l'administrer[2].

Mais la controverse n'a pas porté uniquement sur le point de savoir ce qu'il fallait entendre par travaux publics. Il a été soutenu que la compétence du conseil de préfecture ne s'étendait qu'aux difficultés qui s'élevaient en cours d'exécution du marché, ou du moins à celles qui devaient se résoudre par application des dispositions du marché lui-même et non par application des dispositions de la loi, notamment des dispositions du code Napoléon sur la responsabilité des entrepreneurs. Le Conseil d'État a décidé que la compétence du conseil de préfecture était générale et absolue, qu'elle s'appliquait à toutes les difficultés qui peuvent s'élever entre l'adminis-

[1] *Arr. Cons.* 19 janvier 1860 (*Schullers*)
[2] *Arr. Cons.* 19 mai 1868 (*fabrique de l'église Saint-Vincent de Paul*).

tration et les entrepreneurs de travaux publics, au sujet du sens et de l'exécution de leurs marchés, soit que les travaux aient été reçus, soit que la réception n'en ait pas été faite, et qu'elle s'étendait notamment à l'appréciation de la question de savoir si l'entrepreneur avait encouru la responsabilité établie par les articles 1792 et 2270 du code Napoléon[1].

La loi ne parle que des difficultés entre l'administration et les entrepreneurs. Toutefois les difficultés qui s'élèvent entre l'administration et les architectes qui dressent les plans sur lesquels sont exécutés les travaux se rattachent essentiellement aux contestations sur l'exécution des travaux publics. Aussi le Conseil d'État a décidé, depuis très-longtemps, qu'il appartient au conseil de préfecture de statuer sur les débats relatifs, soit à la responsabilité des architectes, soit à la rémunération qu'ils réclament, et ce, alors même que les travaux dont ils ont dressé les plans n'auraient pas été exécutés[2]. Il en est de même pour le cas où les ingénieurs des ponts et chaussées ont traité avec les villes dans les mêmes conditions que les architectes, par exemple, pour l'établissement d'un service de distribution d'eau[3].

Nous devons ajouter que la jurisprudence du Conseil d'État a rattaché aux marchés de travaux publics un certain nombre de conventions qui avaient avec ces marchés une certaine analogie, et dans lesquelles les entrepreneurs s'engageaient, au moins pour partie, à faire certains travaux. Il en est ainsi des marchés passés par l'administration des prisons pour l'ex-

[1] Voy., en outre de beaucoup d'arrêts qui ont résolu implicitement la question, l'arrêt du 18 novembre 1852 (*département de la Haute-Garonne*), qui la tranche explicitement.

[2] Le premier arrêt rendu dans ce sens est du 10 novembre 1835 (*Perrin*). — Parmi les plus récents on peut citer les arrêts du 16 mars 1857 (*Mathieu*), — du 1er mars 1860 (*Bonnard*), — du 30 novembre 1862 (*Brunet*), — du 22 janvier 1865 (*Lenormand*), — du 11 juillet 1867 (*ville de Cannes*).

[3] *Arr. Cons.* 30 juillet 1863 (*Bolot c. commune de Champlive*), — 25 janvier 1864 (*Mary*), — 26 décembre 1867 (*ville du Mans c. Dupont*).

ploitation du travail des détenus ; ces marchés comprenaient, à l'origine, l'obligation d'entretenir les bâtiments des prisons, de faire les fournitures nécessaires au service de la prison et de procurer aux détenus du travail dont les produits étaient mis dans le commerce par l'entrepreneur[1]. Il en est de même des marchés passés pour le nettoyage des rues des villes[2].

Quant aux marchés pour l'éclairage des rues par le gaz, les entrepreneurs n'ont pas seulement à fournir le gaz, ils ont à exécuter des fouilles dans le sol des voies publiques, pour y placer des tuyaux, à installer des lanternes ; le marché porte à la fois sur des travaux publics et sur des fournitures. Or aucune disposition de loi n'attribue aux conseils de préfecture ni même à la juridiction administrative la connaissance des difficultés relatives à l'exécution des marchés de fournitures passés par les communes, même pour les services publics. Néanmoins le marché ne pouvait être, en cas de contestation, soumis tantôt à l'autorité judiciaire, tantôt au conseil de préfecture, suivant qu'il s'agirait d'une clause relative à la fourniture du gaz ou d'une clause relative à l'exécution des travaux imposés à l'entrepreneur. Il a été décidé que les conseils de préfecture devaient connaître de l'exécution des différentes clauses du marché[3].

Les marchés pour le service des pompes funèbres, qui doivent être adjugés dans les mêmes formes que les marchés de travaux publics, en vertu du décret du 18 mai 1806

[1] Cette jurisprudence remonte à 1816. — Voy notamment *Arr. Cons* 2 avril 1852 (*Baudoin*), — 18 mars 1858 (*Labelle*), — 19 mai 1864 (*Dupuis*), — 7 février 1867 (*Vidal*).

[2] *Arr. Cons* 10 février 1865 (*ville de Marseille*), — 1er mars 1866 (*Delbreil*), — 20 février 1868 (*Delbreil*)

[3] Nous nous bornons à citer, parmi de très-nombreuses décisions, les arrêts du 20 mai 1867 (*Dehaynin*), — 13 juin 1867 (*ville de Dôle*), — 20 juillet 1867 (*ville de Schelestadt*), — voy. toutefois l'arrêt du 20 mars 1862 (*compagnie Grenobloise d'éclairage au gaz*).

(art. 15), sont assimilés à ces marchés, lorsqu'il s'agit de juger les réclamations auxquelles ils donnent lieu[1].

Enfin la jurisprudence a considéré comme un contrat relatif à l'exécution de travaux publics la convention passée entre une administration publique et un particulier qui offre de concourir à l'exécution d'un travail, soit en apportant une somme d'argent déterminée, soit en joignant à la souscription en argent la cession gratuite d'un terrain, afin que ce travail soit fait dans un bref délai ou dans certaines conditions qui lui donnent une satisfaction particulière. Un grand nombre de contrats de cette sorte ont été passés entre les communes et les propriétaires riverains de chemins classés comme vicinaux. Il s'en passe aussi de semblables entre l'État d'une part, et les départements, les communes ou les particuliers de l'autre. Les difficultés relatives à l'exécution de ces conventions sont portées devant les conseils de préfecture en vertu d'une jurisprudence qui remonte à 1840[2].

En second lieu, les conseils de préfecture connaissent des contestations qui s'élèvent entre les particuliers et l'administration ou les entrepreneurs de travaux publics, qui sont en son lieu et place, pour les torts et dommages résultant de l'exécution des travaux.

Nous aurons à donner de longues explications sur l'application des dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII à ce sujet. En ce moment, nous devons nous borner à dire, pour caractériser les attributions du conseil de préfecture, que la législation et la jurisprudence du Conseil d'État ont plutôt

[1] *Arr. Cons.* 30 mars 1844 (*Dutil*), — 25 juin 1857 (*Pector*), — 18 mars 1858 (*Pector*), — 7 avril 1864 (*entreprise des pompes funèbres générales de France*)

[2] Il suffit de citer en ce moment les arrêts du 5 février 1854 (*ville de Bayeux*), — 30 avril 1863 (*de Montalembert*), — le décret sur conflit du 5 mars 1864 (*Christophini*), — l'arrêt du 31 janvier 1867 (*ville de la Ciotat*), — et le décret sur conflit du 21 mai 1867 (*ville de Nice*)

restreint qu'étendu les dispositions de la loi de l'an VIII. Depuis 1810 le règlement des indemnités dues pour l'expropriation des terrains nécessaires à l'exécution des travaux publics n'appartient plus à ces conseils. D'autre part, nous avons déjà dit, en exposant les règles du contentieux administratif, que les dommages autres que la dépossession des immeubles qui sont causés par l'exécution des travaux publics ne donnent lieu à des débats de la compétence du conseil de préfecture qu'autant que les faits qui les ont causés se sont accomplis en vertu des ordres de l'administration ou avec son autorisation, et en suivant les formes spéciales prescrites par la législation pour garantir les droits des particuliers[1]. Enfin il faut ajouter qu'une jurisprudence récente du Conseil d'État a établi qu'il n'appartient pas au conseil de préfecture de statuer sur les demandes d'indemnité formées à raison des accidents se rattachant à l'exécution de travaux publics, par suite desquels des particuliers ont été blessés ou tués[2].

On peut ranger dans la catégorie des contestations relatives à l'exécution des travaux publics, le règlement des indemnités réclamées par les propriétaires riverains d'un cours d'eau devenu nouvellement navigable, à raison de l'établissement d'un chemin de halage le long de la rivière. Un droit à indemnité est reconnu aux riverains par le décret du 22 janvier 1808.

294. Les attributions des conseils de préfecture relatives au domaine national sont de diverses sortes. Ce ne sont que des attributions exceptionnelles; car, en principe, nous avons dit que les actes de gestion du domaine de l'État sont régis

[1] Voy. p. 375 et la note 1 p. 376.

[2] Voy. notamment l'arrêt du 15 décembre 1865 (*ville de Paris c. dame Buchi*), — le décret sur conflit du 13 décembre 1866 (*Auroux*) et l'arrêt du 15 avril 1868 (*ville de Paris c. Van Ruisselberg*)

par les principes du droit civil, que les contestations auxquelles ils donnent lieu sont portées devant les tribunaux civils. Mais, par exception, les contestations relatives à certains actes de gestion du domaine de l'État donnent lieu à des contestations portées devant la juridiction administrative.

La loi du 28 pluviôse an VIII, inspirée à cet égard par des motifs politiques que nous avons indiqués, avait chargé le conseil de préfecture de statuer sur le contentieux des domaines nationaux.

Au début, la compétence des conseils de préfecture en cette matière était excessivement étendue; elle a été successivement restreinte par la jurisprudence du Conseil d'État. On aurait pu la restreindre encore davantage dans ces derniers temps et décider qu'elle ne s'appliquait qu'aux ventes des biens du clergé et des émigrés faites dans la période révolutionnaire. Le Conseil d'État n'a pas cru pouvoir aller jusque-là.

D'après la jurisprudence actuelle, les conseils de préfecture connaissent donc des contestations qui peuvent s'élever sur la validité des ventes de biens de l'État, sur les demandes en résolution des ventes. Ils déterminent le sens et la portée des actes anciens aussi bien que des actes nouveaux[1].

Quand nous toucherons à la matière des cours d'eau et des indemnités dues aux usiniers en cas de chômage, on verra quelles sont les difficultés que peut soulever l'interprétation de ventes nationales faites à l'époque révolutionnaire, et qui ont attribué aux acquéreurs des droits à la jouissance des eaux.

Les conseils de préfecture ont encore, en vertu des arti-

[1] Les décisions les plus récentes rendues en ce sens sont les arrêts du 14 décembre 1863 (*Hesse*), — 8 mars 1866 (*Hottot*), — 9 mai 1867 (*Damour*, — 1er août 1867 (*Lesca*).

cles 50, 64, 65 et 67 du code forestier, des attributions relatives à la gestion des forêts et aux droits d'usage qui y sont exercés par les habitants des communes.

Ils statuent sur les contestations qui s'élèvent entre l'État et les fermiers des sources minérales qui lui appartiennent[1].

Ils connaissent encore des contestations entre l'administration et les fermiers des bacs et bateaux établis pour le passage des rivières[2].

295. Les attributions des conseils de préfecture relativement à l'administration des communes et établissements publics ont été nombreuses. Il nous paraît inutile d'énumérer celles qui n'ont plus qu'un intérêt historique, ou qui sont tout exceptionnelles et à peu près inconnues dans la pratique.

Il suffit de dire que les conseils de préfecture connaissent des contestations relatives aux partages des biens communaux[3], et aux usurpations de ces biens quand l'usurpation se place entre 1793 et l'an XII, époque où elle pouvait se commettre sous prétexte de partage[4]; — des contestations entre l'administration forestière et les communes et établissements publics quand l'administration forestière veut convertir en bois des terrains qui servent au pâturage des bestiaux[5] et, en outre, des contestations entre les communes et les propriétaires de bois grevés de droits d'usage, lorsque ces propriétaires veulent s'exonérer d'un droit d'usage en payant une indemnité, et que les communes soutiennent que ce droit est pour

[1] Arrêté du 3 floréal an VIII, art. 2

[2] Loi du 6 frimaire an VII, art. 1 à 7, 35 et suivants. — *Arr. Cons.* 22 décembre 1859 (*Canouet*).

[3] Loi du 10 juin 1793, section V, art. 1 et 2.

[4] Avis du Conseil d'État, approuvé par l'Empereur, le 18 juin 1809.

[5] Code forestier, art. 90.

leurs habitants d'une absolue nécessité[1]; — des contestations entre les départements et les hospices au sujet des indemnités qui peuvent être réclamées de ces établissements pour l'entretien des asiles d'aliénés[2].

296. En matière d'élections aux conseils municipaux, d'arrondissement ou généraux, les conseils de préfecture sont juges de la validité des opérations, qui peuvent être attaquées devant eux soit par les électeurs et les candidats, soit même par le préfet. Ils doivent seulement surseoir à statuer lorsque l'éligibilité du candidat est contestée, et que cette question ne peut se résoudre que par l'appréciation d'une question d'âge, de domicile ou de nationalité. C'est aux tribunaux qu'il appartient de statuer sur ces divers points[3].

Ils statuent sur les réclamations des membres des conseils municipaux qui ont été déclarés démissionnaires par le préfet[4].

Ils statuent encore sur les difficultés relatives aux élections des membres des commissions syndicales instituées pour représenter les sections de commune.

Ils connaissent en outre des contestations auxquelles peuvent donner lieu la formation des listes des électeurs auxquels il appartient de nommer les membres des conseils de prud'hommes, et les opérations électorales elles-mêmes. On fait la même distinction que pour les élections municipales et départementales, quant à la compétence du conseil de préfecture[5].

297. Enfin nous avons annoncé, pour terminer cette pre-

[1] Code forestier, art. 64 et 121.
[2] Loi du 30 juin 1838, art. 28.
[3] Loi du 22 juin 1833, art. 51 et 52. — loi du 5 mai 1855, art. 45, 46 et 47.
[4] Loi du 5 mai 1855, art. 12 et 20.
[5] Loi du 1er juin 1853, art. 8.

mière catégorie, des attributions du conseil de préfecture qui ne peuvent pas se grouper sous une dénomination commune.

Ainsi le conseil de préfecture a diverses attributions en matière d'ateliers dangereux, insalubres et incommodes. Il statue sur les recours des industriels contre les arrêtés du sous-préfet qui ont refusé d'autoriser des ateliers de troisième classe, — et sur les oppositions des voisins contre les arrêtés du sous-préfet et du préfet qui ont autorisé des établissements de troisième, de deuxième et de première classe[1].

Il prononce sur les recours contre les décisions des conseils municipaux qui déclarent un logement insalubre et prescrivent des mesures d'assainissement. Il peut même interdire complétement l'habitation de jour et de nuit d'un logement qu'il est impossible d'assainir[2].

Il prononce sur les réclamations relatives au bornage des zones des servitudes défensives établies autour des places fortes[3].

En matière de mines, il statue sur les contestations relatives à l'exécution des travaux d'asséchement des mines[4], — et sur les demandes d'indemnité à payer par les propriétaires de mines, à raison des travaux ou recherches antérieurs à l'acte de concession[5].

Il statue sur les réclamations contre les arrêtés du préfet qui interdisent, sur la demande d'un propriétaire de source minérale qui a été déclarée d'utilité publique, les travaux

[1] Décret du 15 octobre 1810, art. 7 et 8, décret du 25 mars 1852, art. 2, tableau B, 7°

[2] Loi du 13 avril 1850, art. 6 à 10.

[3] Décret du 10 août 1853, art. 20.

[4] Loi du 27 avril 1838, art. 5.

[5] Loi du 21 avril 1810, art. 46.

entrepris par un propriétaire voisin et qui pourraient nuire à la source[1].

Enfin la loi sur la pêche, en date du 31 mai 1865, donne au conseil de préfecture le pouvoir de fixer les indemnités auxquelles auraient droit les propriétaires riverains des cours d'eau qui seraient privés du droit de pêche par suite des décrets qui doivent, en vue de favoriser la reproduction du poisson, interdire la pêche dans certaines parties de cours d'eau.

Le conseil de préfecture règle aussi, d'après la même loi, les indemnités auxquelles peut donner lieu l'établissement, dans les barrages existants, de passages appelés *échelles*, destinés à assurer la libre circulation du poisson.

298. Nous avons maintenant à exposer les attributions des conseils de préfecture en matière répressive.

On a souvent dit que la loi du 28 pluviôse an VIII avait déjà donné un pouvoir répressif à ces conseils en les chargeant de statuer sur les difficultés qui s'élèveraient en matière de grande voirie ; c'est une erreur. Cette disposition, qui n'a reçu dans la pratique qu'un très-petit nombre d'applications, a toujours été entendue dans un sens tout différent[2].

C'est la loi du 29 floréal an X qui la première a attribué

[1] Loi du 14 juillet 1856, art. 4.

[2] Ainsi c'est en invoquant cette disposition que le Conseil d'État a confirmé un conflit élevé au sujet d'une contestation sur l'exécution d'un marché passé avec la ville de Paris pour l'arrosement de la route de Neuilly jusqu'à l'entrée du bois de Boulogne par la porte Maillot (ord. 17 octobre 1834, *Dorival c. ville de Paris*), et un autre conflit élevé au sujet d'une demande d'indemnité formée par l'entrepreneur du délestage des navires dans un port de commerce (ord. 1er avril 1840, *Girard et Denis c. l'État*). Le Conseil d'État s'est encore fondé sur cette disposition pour décider qu'il appartenait au conseil de préfecture de statuer sur la question de savoir si les riverains des routes sont tenus de supporter le rejet sur leurs propriétés des terres provenant du curage des fossés des routes (Arr. Cons. 21 juillet 1849, *Guillaume*). — Voy. aussi 19 décembre 1867, *Herran*.

un pouvoir répressif au conseil de préfecture. Puis ce pouvoir s'est singulièrement agrandi. Voici l'énumération sommaire des cas où il s'exerce :

Le conseil de préfecture est juge des contraventions aux lois et règlements sur la police de la grande voirie, comprenant les routes, fleuves, canaux navigables[1] ; à Paris le mot grande voirie a un sens particulier ; — sur la police des chemins de fer[2], — sur la police des ports maritimes de commerce[3], — sur certaines parties de la police du roulage[4], — sur la police des lignes télégraphiques[5].

Il est juge des contraventions aux règles établies pour la conservation des travaux de desséchement, des digues contre les torrents, rivières et fleuves et des ouvrages à la mer[6], — aux dispositions de la loi du 28 mai 1858 qui interdisent la construction de digues, dans les vallées déclarées submersibles, sans une autorisation préalable, — aux règles relatives aux servitudes imposées à la propriété autour des places de guerre et des postes militaires[7], — et aussi autour des magasins de poudre de la guerre et de la marine[8].

Enfin il statue sur les contraventions aux règles établies pour l'exploitation des carrières, lorsqu'il s'agit de faits qui porteraient atteinte à la conservation des ouvrages publics, routes, canaux, rivières, ponts.

Le conseil de préfecture n'est juge que des faits qualifiés contraventions, c'est-à-dire des infractions à la règle qui sont punissables sans même que l'auteur du fait eût mauvaise in-

[1] Loi du 29 floréal an X.
[2] Loi du 15 juillet 1845.
[3] Décret du 10 avril 1812.
[4] Loi du 30 mai 1851.
[5] Décret du 27 décembre 1851.
[6] Loi du 16 septembre 1807.
[7] Loi du 17 juillet 1819 et décret du 10 août 1853.
[8] Loi du 22 juin 1854.

tention. Mais il y a entre ces contraventions et celles que juge le tribunal de simple police cette différence assez considérable, que le conseil de préfecture peut prononcer des amendes qui s'élèvent jusqu'à 500 francs, tandis que le juge de paix ne peut dépasser 15 francs.

Par une assez singulière anomalie, le conseil de préfecture a une moitié de juridiction répressive pour les anticipations sur les chemins vicinaux. Il peut ordonner la restitution du terrain usurpé. Il ne peut pas prononcer l'amende ; c'est le tribunal de simple police seul qui pourrait la prononcer. Ce partage d'attributions a été établi par une longue jurisprudence du Conseil d'État, fondée sur la combinaison de la loi du 9 ventôse an XIII, article 8, avec l'article 479, n° 11, du code pénal[1].

Enfin le conseil de préfecture a des attributions en matière de comptabilité publique.

Il est chargé d'apurer les comptes des receveurs des communes, des receveurs d'octroi, d'hospices et autres établissements de bienfaisance, lorsque le revenu n'excède pas 30,000 francs.

Il est aussi chargé par l'article 16 de la loi du 21 juin 1865 d'apurer, dans les mêmes conditions, les comptes des receveurs des associations syndicales autorisées.

Il reçoit également les comptes des individus qui, sans être comptables, se sont ingérés dans le maniement des deniers communaux.

Nous traiterons de toutes ces attributions quand nous parlerons de la Cour des comptes, car c'est à la Cour des comptes que ressortit le conseil de préfecture pour cette partie de ses attributions, qui s'exerce lors même qu'il n'y a pas de

[1] Voy. notamment l'arrêt du 30 janvier 1868 (*préfet de la Sarthe*).

contestation et qui, à ce double titre, a un caractère spécial.

300. Telles sont les attributions contentieuses des conseils de préfecture.

Chaque conseil de préfecture les exerce pour les faits qui se sont passés dans la circonscription du département où il siége.

Toutefois, pour les faits qui sont de nature à s'accomplir dans une série de départements, et qui seraient régis par le même acte, il peut être dérogé à cette règle. Ainsi les cahiers de charges des compagnies concessionnaires de chemins de fer qui traversent plusieurs départements, stipulent que les difficultés qui s'élèveraient entre l'État et les compagnies sur le sens et l'exécution de leur marché, qui est un marché de travaux publics, seront jugées par tel conseil de préfecture. Pour les compagnies dont les chemins aboutissent à Paris, c'est le conseil de préfecture de la Seine.

§ 2. — PROCÉDURE A SUIVRE DEVANT LES CONSEILS DE PRÉFECTURE

301. Sources des règles relatives à cette procédure. — Divisions.
302. Caractères propres de la procédure devant les juridictions administratives.
303. Introduction de l'affaire.
304. Instruction de l'affaire.
305. Modes de vérification des faits contestés.
306. Introduction et instruction des affaires en matière de contributions directes.
307. Introduction et instruction en matière d'élections.
308. — — en matière répressive.
309. Préparatifs de l'audience publique.
310. Audience publique.
311. Récusation.
312. Jugement. — Éléments essentiels de la décision du conseil de préfecture.
313. Différentes espèces de décisions.
314. Expédition et exécution des décisions.
315. Recours contre les décisions du conseil de préfecture.
316. Renseignements statistiques.

301. Voyons maintenant le mode de procéder des conseils de préfecture, les règles qu'ils doivent suivre et celles que doivent suivre les parties qui se présentent devant ces conseils.

La procédure des conseils de préfecture n'est pas écrite dans un code général, comme le code de procédure civile. Elle ne s'est pas régularisée immédiatement, surtout dans son ensemble. Mais, depuis quelques années, on a fait à ce point de vue des progrès considérables, qui vont bientôt être complétés et couronnés par un travail dont le Conseil d'État est saisi en ce moment.

Dans l'état actuel des choses, nous trouvons certaines règles spéciales sur les formes et les conditions des décisions dans divers actes du chef de l'État et dans la loi du 21 juin 1865. Nous trouvons dans un règlement d'administration publique, en date du 12 juillet 1865, une série de règles sur l'introduction des affaires devant le conseil de préfecture, la formation des dossiers, les communications aux administrations et aux parties intéressées, l'organisation des séances, la rédaction, l'expédition et la conservation des décisions prises par le conseil. De plus, la loi du 21 juin 1865 dispose qu'un règlement d'administration publique déterminera provisoirement : 1° les délais et les formes dans lesquels les arrêtés contradictoires ou non contradictoires des conseils de préfecture peuvent être attaqués ; — 2° les règles à suivre pour les moyens que le conseil de préfecture doit employer, afin de s'éclairer sur les faits contestés devant lui, notamment les enquêtes, les expertises et les visites de lieux, — 3° ce qui concerne les dépens, — et elle ajoute qu'il sera statué par une loi dans le délai de cinq ans. En attendant ce règlement, ces divers points sont régis par la jurisprudence du Conseil d'État, qui s'est

inspirée tantôt des dispositions du décret du 22 juillet 1806 qui régit sa propre procédure, tantôt des dispositions du code de procédure civile.

De plus, pour certaines matières, il y a des procédures spéciales établies par des lois ou règlements. Il y en a en matière de contributions directes, — de police du roulage, — de servitudes militaires, — d'élections. Il y a aussi quelques dispositions spéciales de procédure en matière de travaux publics.

Nous n'entrerons pas dans les détails de cette procédure[1], nous voulons seulement en donner la clef pour mettre nos lecteurs à même de l'étudier avec fruit. Nous nous bornerons à indiquer les grandes lignes, les traits caractéristiques, les principales règles suivies pour l'introduction des affaires, — pour l'instruction, — les décisions, — l'exécution des décisions.

302. Une observation essentielle domine tout le système de la procédure en matière administrative, c'est que l'instruction s'y fait par écrit.

Ce mode de procéder, exceptionnel devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, est au contraire la règle constante en matière administrative. Cela n'empêche pas sans doute certaines juridictions, notamment les conseils de préfecture et le Conseil d'État, de tenir des audiences publiques, d'entendre les observations orales des parties ou de leurs mandataires et défenseurs, et celles des agents de l'administration. Mais la base de la procédure est dans les écrits soumis aux juges, écrits qui ne contiennent pas seulement les conclusions, c'est-

[1] Pour ces détails on peut consulter l'ouvrage de M. Serrigny que nous avons déjà mentionné, et le *Code d'instruction administrative* de M. Chauveau, doyen de la faculté de droit de Toulouse, 5e édition.

à-dire le but du procès, mais les moyens sur lesquels se fonde la réclamation.

Ce système permet une instruction contradictoire bien plus sûre; il empêche les surprises d'audience, les pertes de temps, il donne, nous en pouvons parler par expérience, d'excellents résultats, au point de vue de la bonne expédition des affaires.

Un second caractère de la procédure administrative, c'est qu'on a cherché à simplifier les formes et à éviter les frais.

Un troisième caractère essentiel de cette procédure, c'est que c'est le juge qui la dirige. Sans doute il n'a pas le pouvoir de statuer au delà de ce qui lui est demandé. Mais, pour arriver à rendre bonne justice, il a le droit de chercher lui-même la lumière là où il croit pouvoir la trouver, et d'ordonner la production des pièces qui lui paraîtraient nécessaires et qui n'auraient pas été apportées par les parties.

Ces trois caractères forment le cachet propre de la procédure administrative, et ils procurent aux justiciables des avantages que la juridiction des tribunaux civils ne leur donnerait pas.

303. Comment s'introduit une affaire ? Il y a pour l'introduction comme pour l'instruction des affaires des règles générales et des règles spéciales à certaines matières.

Voyons d'abord les règles générales, celles qui sont suivies notamment pour les difficultés relatives à l'exécution des marchés de travaux publics ou de dommages causés par ces travaux.

Une affaire peut être introduite, soit par un particulier, soit par une administration : le maire au nom de la commune, le préfet au nom du département ou de l'État.

L'affaire s'introduit non pas par une assignation donnée à

l'adversaire, comme devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, mais par une demande adressée au juge; et, dans aucun cas, le ministère d'huissier n'est nécessaire. C'est le juge qui ordonne, ainsi qu'on va le voir, la communication à l'adversaire, et elle se fait sans frais.

C'est seulement en matière répressive que le contrevenant est cité par l'administration à comparaître devant le conseil de préfecture et à produire ses moyens de défense. Du reste, dans ce cas encore, la citation se fait sans frais, aux termes de l'article 8 du décret de 1865, par un agent de l'administration.

Ainsi la demande est déposée au greffe du conseil de préfecture. Le greffier la reçoit, l'enregistre, la marque d'un timbre qui constate la date de l'arrivée; puis il la remet au préfet présidant le conseil de préfecture ou au conseiller qui fait les fonctions de vice-président.

Ici commence l'instruction.

304. Pendant longtemps, l'introduction et l'instruction des affaires se sont faites assez irrégulièrement, et pour la plus grande partie, en dehors du conseil de préfecture. Il n'y a eu de greffe établi dans tous les départements qu'en vertu du décret du 30 décembre 1862. En l'absence d'un greffe, les dossiers reçus à la préfecture étaient répartis dans les bureaux suivant l'objet de l'affaire. Sur la proposition des bureaux, le préfet ordonnait des mesures d'instruction, puis il saisissait le conseil de préfecture quand il croyait l'instruction complète. Quelquefois même il refusait de le saisir.

Le décret du 12 juillet 1865 a changé cette pratique. Les parties saisissent directement le conseil de préfecture; et c'est le conseil qui dirige l'instruction.

Le préfet ou le vice-président désigne un rapporteur. Le

rapporteur examine la demande et propose au conseil de préfecture les moyens d'instruction. Sur sa proposition, le conseil de préfecture ordonne d'abord la communication de la demande à l'adversaire, que cet adversaire soit un particulier ou une administration.

La communication se fait par l'intermédiaire du greffier ; seulement il y a une différence dans la forme. Si le demandeur est l'administration qui agit contre un particulier, la demande n'est pas transmise au particulier. Il est averti par une lettre du greffier notifiée administrativement, et dont il donne reçu, qu'elle est au greffe, et qu'il peut en prendre connaissance par lui-même ou par un mandataire, pour fournir ses défenses dans un délai de..., fixé par le conseil de préfecture. Si le demandeur est un particulier qui a pour adversaire l'administration, le dossier est transmis aux agents de l'administration pour qu'ils aient à fournir leurs défenses. Leur caractère public est une garantie qu'ils ne feront pas disparaître la pièce qui sert de base à la demande.

Quant à la communication des réponses, elle doit se faire, selon nous, aussi bien que la communication des demandes. Le décret porte que le conseil de préfecture règle ces communications. Mais on n'a pas voulu lui laisser la liberté de ne pas les ordonner, sauf peut-être le cas où l'obligation qui lui serait imposée de statuer dans un certain délai ne le permettrait pas ; par exemple, en matière d'élections, il doit statuer dans le mois qui suit la réception des pièces.

L'affaire ainsi instruite revient au rapporteur.

305. Mais il se peut, on l'a vu pour les matières judiciaires, que les écritures échangées ne suffisent pas pour éclairer le juge. Certains faits sont contestés. Il faut que le conseil de préfecture puisse s'éclairer à ce sujet.

Il devait avoir nécessairement le pouvoir, et dans certains cas même, la loi lui a imposé l'obligation d'ordonner une vérification. C'est ce qui a lieu, par exemple, quand le conseil de préfecture est saisi d'une demande en indemnité pour dommages causés par des travaux publics : l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807 exige qu'en pareil cas, il soit procédé à une expertise, dont il règle les formes.

L'expertise n'est pas le seul moyen dont puisse se servir le conseil de préfecture. Il a à sa disposition les enquêtes ; la pratique est constante à cet égard, notamment en matière de réclamations relatives à la validité des opérations électorales. Il en est de même pour les descentes d'un des membres du conseil de préfecture sur les lieux litigieux. Et nous ne voyons pas de raisons pour qu'il ne puisse pas ordonner un interrogatoire des parties sur faits et articles et une vérification d'écritures. Mais il ne pourrait pas statuer sur une question de faux : cela sortirait de ses attributions.

Quant aux formes des expertises, enquêtes et autres moyens de vérification, il est difficile de les indiquer d'une manière très-précise. Lorsque la loi spéciale a parlé, il faut la suivre. Par exemple, la loi du 16 septembre 1807 règle, dans son article 56, les formes de l'expertise qu'elle ordonne. Nous les expliquerons en traitant des dommages causés par l'exécution des travaux publics, mais ces règles ne s'appliquent qu'au cas spécial prévu par la loi. Dans les autres cas, on suit autant que possible les règles du code de procédure civile, en les simplifiant. Nous sommes obligé d'avouer que la jurisprudence du Conseil d'État a un peu varié, mais le règlement d'administration publique prévu par la loi du 21 juin 1865 mettra fin aux incertitudes.

Tel est le mode généralement suivi pour l'instruction des affaires.

306. Mais avant de passer à la préparation de la décision et à la décision elle-même, il faut dire un mot du mode spécial d'introduction et d'instruction des affaires dans certains cas.

En matière de contributions directes, il y a une procédure spéciale qui est également suivie ou imitée pour les taxes assimilées à ces contributions. Cette procédure est réglée par la loi du 21 avril 1832, dans ses articles 28 et 29.

La demande n'est pas déposée au greffe du conseil de préfecture. Elle est déposée à la sous-préfecture, dans les trois mois à dater de la publication du rôle. Le contribuable est dispensé de l'écrire sur papier timbré, quand la cote ne dépasse pas 30 francs. La pétition est renvoyée au contrôleur, qui vérifie les faits et qui prend, selon la nature de l'impôt, l'avis des répartiteurs ou seulement celui du maire.

En matière de taxes assimilées, le contrôleur est suppléé par l'agent du service intéressé : par exemple, par les ingénieurs des ponts et chaussées pour une taxe de curage.

Le contrôleur transmet le dossier et son avis au directeur du département. Si le directeur est d'avis que la demande est fondée, il envoie le dossier au conseil de préfecture.

Si le directeur est d'avis que la demande n'est pas fondée, il envoie le dossier avec son avis à la sous-préfecture, et le réclamant est averti qu'il a un délai de dix jours pour prendre connaissance de cet avis et produire des observations ou demander l'expertise. Dans le cas où le réclamant demande l'expertise, on y procède, sans que le conseil de préfecture ait besoin de l'ordonner, dans des formes spéciales. Le contribuable est en outre mis en demeure de déclarer s'il entend

présenter des observations orales. C'est alors seulement que l'affaire est transmise au greffe du conseil de préfecture, où elle arrive tout instruite.

307. En matière d'élections, la demande n'a pas besoin d'être déposée au greffe du conseil de préfecture. Aux termes de l'article 51 de la loi du 21 juin 1853 et de l'article 45 de la loi du 5 mai 1855, elle peut être présentée devant le bureau qui préside aux opérations, et elle doit être alors consignée au procès-verbal. Elle peut être encore déposée à la mairie ou à la sous-préfecture.

308. En matière répressive, il y a un mode spécial d'introduction et d'instruction des affaires qui avait été établi d'abord dans la loi du 30 mai 1851, spéciale à la police du roulage (art. 22, 23 et 24), puis dans le décret du 10 août 1853 (art. 41 à 44) sur les servitudes militaires.

Il a été généralisé, avec quelques simplifications, pour toutes les matières où le conseil de préfecture exerce un pouvoir répressif, dans l'article 8 du décret du 12 juillet 1865, qui est ainsi conçu :

« Lorsqu'il s'agit de contraventions, il est procédé comme il suit, à moins qu'il n'ait été établi d'autres règles par la loi.

« Dans les cinq jours qui suivent la rédaction d'un procès-verbal de contravention et son affirmation quand elle est exigée, le sous-préfet fait faire au contrevenant notification de la copie du procès-verbal ainsi que de l'affirmation, avec citation devant le conseil de préfecture.

« La notification et la citation sont faites dans la forme administrative.

« La citation doit indiquer au contrevenant qu'il est tenu de fournir ses défenses écrites dans le délai de quinzaine à

partir de la notification qui lui est faite et l'inviter à faire connaître s'il entend user du droit de présenter des observations orales. Il est dressé acte de la notification et de la citation ; cet acte doit être envoyé immédiatement au sous-préfet ; il est adressé par lui, sans délai, au préfet, pour être transmis au conseil de préfecture et y être enregistré comme il est dit en l'article 1er.

« Lorsque le rapporteur a été désigné, s'il reconnaît que les formalités prescrites dans les troisième et quatrième alinéas du présent article n'ont pas été remplies, il en réfère au conseil pour assurer l'accomplissement de ces formalités. »

309. Ainsi l'affaire est instruite. Le rapporteur doit faire alors son travail personnel. Il doit, d'après le décret du 12 juillet 1865, préparer un rapport écrit et un projet de décision. (Art. 9.) Puis il remet le dossier au secrétaire greffier, qui le transmet au commissaire du gouvernement pour que celui-ci étudie les pièces et se prépare à donner ses conclusions.

Nous approchons de la décision. Elle doit se rendre après discussion en audience publique. Cette règle a été posée, après une longue attente, par le décret du 30 décembre 1862, et elle a été confirmée par la loi du 21 juin 1865. Il n'y a d'exception que pour les décisions en matière de comptabilité qui ont un caractère spécial.

La séance publique exige des préliminaires. Quand le commissaire du gouvernement est prêt, il s'entend avec le président du conseil pour arrêter le rôle d'une séance publique. Il propose ; le président décide quelles seront les affaires jugées en cette séance.

Les parties qui ont fait connaître l'intention de présenter des observations orales doivent être averties, d'après l'arti-

cle 11 du décret de 1865, par une lettre du greffier, quatre jours au moins à l'avance. Les agents de l'administration sont avertis également.

Les ingénieurs des ponts et chaussées, notamment, sont appelés à défendre l'État devant les conseils de préfecture. Cette règle est établie par une circulaire du ministre des travaux publics, en date du 10 décembre 1864.

310. L'audience publique se tient au jour qui a été indiqué.

Le conseil de préfecture a, pour faire respecter sa dignité, durant les audiences publiques, les mêmes moyens que les tribunaux civils. L'article 85 et les articles 88 et suivants du code de procédure sont déclarés applicables à ces audiences par l'article 13 de la loi du 21 juin 1865.

Il doit être composé d'au moins trois membres pour pouvoir délibérer. (Art. 12 de l'arrêté du 19 fructidor an IX.) Nous avons déjà dit comment il est pourvu à la suppléance des membres du conseil de préfecture absents ou empêchés.

La séance est présidée par le préfet ou par le conseiller vice-président.

Le rapporteur lit son rapport, sans lire publiquement le projet de décision qu'il a préparé. Les parties présentent leurs observations, soit en personne, soit par mandataire. Il s'agit non pas de plaidoiries, mais d'observations simples, sans prétentions oratoires, destinées à mettre en lumière le litige, tel qu'il est exposé dans les mémoires écrits. Puis le commissaire du gouvernement donne ses conclusions. Il les donne dans toutes les affaires, d'après l'article 5 de la loi du 21 juin 1865.

311. Mais avant d'indiquer les conditions dans lesquelles est rendue la décision du conseil de préfecture, nous devons

parler d'un incident qui peut se soulever devant ce conseil comme devant les tribunaux de l'ordre judiciaire : nous voulons parler de la récusation d'un des juges.

On a vu, parmi les règles de la procédure civile, qu'un juge pouvait être récusé par les parties ou par l'une d'elles, lorsqu'il se trouvait dans des conditions qui pouvaient faire suspecter son impartialité.

Ce principe est-il applicable en matière de procédure administrative? On ne peut en douter. L'arrêté du 19 fructidor an IX prévoit la nécessité d'appeler des suppléants pour compléter le conseil de préfecture en cas de *récusation ;* et le Conseil d'État a plus d'une fois discuté la question de savoir si telle ou telle situation donnerait lieu à récusation[1]. Mais, dans l'application, on ne suit pas toutes les règles tracées par le code de procédure civile.

Le législateur a voulu faire participer les agents de l'administration à l'exercice de la justice administrative, et ce serait aller contre l'esprit de cette législation que de récuser, par exemple, le préfet, en se fondant sur ce qu'il aurait signé le marché de travaux publics sur l'exécution duquel on discute, ou la décision qu'on attaque.

La récusation ne pourait être invoquée, à moins de disposition expresse, contre les membres des juridictions administratives, que dans les cas où, par suite de faits qui ne seraient pas relatifs à leurs fonctions, ils se trouveraient dans une situation qui pourait influer sur leur décision ; par exemple s'ils étaient parents ou alliés jusqu'au degré de cousin issu de germain de l'une des parties, s'ils avaient

[1] Arr. Cons. [illegible] 1852 (*canal de Beaucaire*). — [illegible] février 185[illegible] (*Batisse*). Voy. dans le *Recueil des arrêts du conseil*, de M. Lebon, les conclusions données par M. Leviez, commissaire du gouvernement, au sujet de l'affaire *Batisse*. — [illegible] mai 1865 (*Élection d'Angers*).

donné un conseil sur le procès, s'ils se trouvaient enfin dans une des situations analogues, prévues par l'article 378 du code de procédure civile.

312. Le conseil de préfecture délibère hors de la présence des parties (art. 9 de la loi du 21 juin 1865). En cas de partage, la loi du 28 pluviôse an VIII attribue voix prépondérante au préfet. Quand le préfet est absent du département, le fonctionnaire qui le remplace a évidemment le même privilége. Mais ce privilége ne peut s'étendre au vice-président du conseil. La loi ne le lui a pas donné. Comment est-il donc procédé en ce cas? D'après l'arrêté du 19 fructidor an IX, on appelle un membre du conseil général, comme dans le cas où le nombre des membres du conseil de préfecture est insuffisant.

Après le délibéré, la décision motivée est prononcée publiquement (art. 9 de la loi de 1865).

Le décret du 12 juillet 1865, dans son article 13, indique les principales conditions que doit remplir la décision pour être régulière. En voici les termes :

« Les arrêtés pris par les conseils de préfecture dans les « affaires contentieuses mentionnent qu'il a été statué en « séance publique. Ils contiennent les noms et conclusions « des parties, le vu des pièces principales et des dispositions « législatives dont ils ont fait l'application. Mention y est « faite que le commissaire du gouvernement a été entendu. « Ils sont motivés. Les noms des membres qui ont concouru « à la décision y sont mentionnés. La minute est signée par « le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier. »

Nous devons signaler ici une différence entre la rédaction des décisions des juridictions administratives et celle des décisions de l'autorité judiciaire.

Les décisions des conseils de préfecture, comme celles du Conseil d'État, sont intégralement l'œuvre du juge. Le juge constate d'abord la demande qui lui est soumise, les défenses qu'on y oppose, les pièces produites à l'appui, les lois qu'il applique; puis il donne ses motifs et il termine par son dispositif.

Devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, du moins devant les tribunaux où les parties ont un mandataire nécessaire, une partie de l'acte qu'on appelle jugement n'est pas l'œuvre du juge. L'exposé des faits et des moyens invoqués de part et d'autre et des questions à résoudre, qui précède la sentence du juge, est l'œuvre de l'avoué d'une des parties, de la partie qui a gain de cause. C'est ce qu'on appelle les qualités. Cet exposé est du reste soumis au contrôle de l'adversaire, et, en cas de débat, le président prononce sur la fidélité de l'exposé. Les motifs et le dispositif émanent du juge lui-même.

313. Nous avons considéré les jugements des tribunaux de l'ordre judiciaire à différents points de vue, nous avons établi des distinctions qui ont leurs conséquences pratiques. Ces distinctions se retrouvent dans les décisions des conseils de préfecture.

Il y a des arrêtés préparatoires, interlocutoires et définitifs. C'est surtout au point de vue de l'appel que cette distinction est intéressante. Nous n'y revenons pas.

On distingue aussi des arrêtés rendus par défaut et des arrêtés contradictoires. Nous avons dit que celui qui a été jugé par défaut peut et doit se pourvoir par opposition devant le même juge, tandis que, pour les arrêtés contradictoires, il faut recourir au juge supérieur.

Mais ici il est utile d'indiquer que les caractères de l'arrêté rendu par défaut ne sont pas les mêmes devant les con-

seils de préfecture que devant les tribunaux. La différence tient à deux causes. Devant les conseils de préfecture, la procédure est avant tout écrite, tandis que, devant les tribunaux, elle est avant tout orale. Devant les conseils de préfecture, on n'est pas obligé de comparaître par un mandataire. Devant les tribunaux, la présence de la partie n'est rien, si son mandataire officiel, l'avoué, n'est là pour conclure en son nom.

Aussi, devant les tribunaux, il arrive que le demandeur qui a assigné son adversaire, mais qui ne comparaît pas au jour de l'audience, est jugé par défaut, si son adversaire comparaît. Il arrive que le défendeur qui a constitué un mandataire et signifié des écritures, mais qui ne comparaît pas à l'audience, est jugé par défaut.

En matière administrative, toutes ces complications ne se présentent pas. Du moment qu'on a présenté une demande ou une défense par écrit, on n'est pas considéré comme jugé par défaut, lors même qu'on n'aurait pas comparu à l'audience publique[1].

314. L'expédition des décisions est délivrée aux parties intéressées par le secrétaire général de la préfecture. Le préfet fait transmettre aux administrations publiques expédition des décisions dont l'exécution rentre dans leurs attributions (art. 15 du décret de 1865).

Nous avons vu quelle est la force exécutoire des décisions du conseil de préfecture. Elle est la même que celle des jugements des tribunaux de l'ordre judiciaire.

315. Il ne nous reste plus qu'à étudier les voies de recours contre ces décisions.

[1] Parmi les décisions les plus récentes rendues en ce sens, nous citerons les arrêts des 7 juin 1865 (*Patradeau*). — 31 mai 1866 (*commission syndicale de Carlesse*). — 28 août 1867 (*commune de Saint-Elix*). — 4 mars 1868 (*Ayasse*)

Il y en a plusieurs. En premier lieu, l'opposition contre les décisions rendues par défaut. Il n'y a pas de délai fixé pour l'opposition. Le nouveau règlement y pourvoira. L'opposition est reçue jusqu'à l'exécution[1].

Contre les décisions contradictoires ou contre les décisions par défaut à l'égard desquelles l'opposition n'est plus recevable, il y a un recours devant l'Empereur en Conseil d'État, soit pour mal jugé, soit pour incompétence et excès de pouvoirs. En aucune matière, le conseil de préfecture ne juge en dernier ressort, quelle que soit la somme qui fait l'objet du litige.

Le conseil de préfecture ne peut, sans excès de pouvoir, procéder à la révision d'une décision contradictoire[2].

La tierce opposition est admise[3].

La requête civile ne l'est pas et ne peut pas l'être, puisque c'est une voie de recours contre les décisions rendues en dernier ressort.

316. Nous terminons, comme nous l'avons fait pour les tribunaux de l'ordre judiciaire, par quelques renseignements sur les travaux des conseils de préfecture.

Malheureusement les comptes rendus publiés jusqu'ici ne donnent pas tous les détails désirables. Voici les indications sommaires que nous fournit l'*exposé de la situation de l'Empire*, présenté aux chambres au mois de janvier 1869.

« Le chiffre total des affaires soumises, en 1867, aux conseils de préfecture s'est élevé à 424,034. Ce chiffre présente une augmentation sensible sur ceux de 1865 et de 1866 qui étaient de 414,086 et 417,191.

[1] *Arr. Cons.* 13 mars 1867 (*Piot*).

[2] *Arr. Cons.* 22 mars 1855 (*Giraudy*). — 30 janvier 1867 (*commune de Villambla*).

[3] *Arr. Cons.* 12 décembre 1866 (*commune de Saint-Pierre-les-Bitry*).

Dans le nombre, les affaires contentieuses portées en séance publique figurent pour 316,876, dont 306,504 réclamations en matière de contributions directes ou de taxes assimilées. Il en a été jugé 310,890, savoir : 299,459 sans débat oral et 11,431 avec observations orales à l'audience. Les parties se sont présentées en personne dans 7,836 affaires ; dans 3,601, elles se sont fait représenter par des mandataires.

Les affaires contentieuses qui ne sont pas portées en séance publique (c'est-à-dire les affaires de comptabilité), ont été au nombre de 72,160. Les conseils de préfecture ont prononcé sur 64,991 d'entre elles.

Enfin les affaires non contentieuses (autorisation de plaider, avis donnés sur des affaires de diverse nature) se sont élevées à 34,998 ; il en a été examiné 34,746.

Nous ne pouvons pas donner la statistique du nombre des décisions en matière contentieuse qui ont été frappées d'appel devant le Conseil d'État, et du nombre des décisions maintenues et annulées. La statistique du Conseil d'État ne correspond pas à celle des conseils de préfecture, qui ne se dresse que depuis 1864.

Ce que nous pouvons dire, c'est que de 1861 à 1865, dernière période pour laquelle la statistique du Conseil d'État a été faite, il y a eu 4,800 arrêtés de conseils de préfecture attaqués, soit par l'administration, soit par les particuliers ; 2,421 ont été annulés en totalité ou en partie, 2,379 ont été confirmés.

CHAPITRE III

DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION CONSIDÉRÉS COMME JUGES

317. Controverse qui s'est élevée sur la question de savoir dans quel cas les agents de l'administration font des actes de juridiction.
318. Motifs qui ont fait confondre des actes de commandement ou de gestion susceptibles de recours devant le Conseil d'État, avec des actes de juridiction
319. Conséquences pratiques du système qui vient d'être exposé.
320. Des maires considérés comme juges en matière de contentieux administratif.
321. Des sous-préfets.
322. Des préfets.
323. Des ministres.
324. Règles de procédure établies par le décret du 2 novembre 1864.

317. Nous avons dit qu'il y a des agents de l'administration, des organes de l'administration active, qui ont le caractère de juges, qui exercent une juridiction contentieuse. Il faut en voir la série.

Mais auparavant, nous devons expliquer quels sont les actes des agents de l'administration qui peuvent être considérés comme ayant le caractère de jugements. L'opinion généralement reçue à ce sujet et enseignée, nous ne le dissimulons pas, dans presque tous les traités de droit administratif, ne nous paraît pas exacte. Une opinion diamétralement opposée, et qui va jusqu'à nier absolument aux agents de l'administration le caractère de juge, a été soutenue avec beaucoup de savoir, dans des travaux assez récents, par M. Bouchené-Lefer, ancien conseiller d'État[1]. Sans accepter complétement la thèse de M. Bouchené-Lefer, qui a été combattue vivement

[1] *Principes et notions élémentaires de droit public administratif*, p. 610. — *Revue pratique de droit français*. 1865, p. 354.

dans plusieurs publications postérieures dues à des jurisconsultes avec lesquels nous sommes ordinairement d'accord[1], nous croyons qu'il y a dans l'opinion traditionnelle, qui nous avait depuis longtemps inspiré des doutes, des inconséquences qui ne nous permettent pas de l'enseigner. Nous pouvons dire sans indiscrétion que notre opinion n'est pas isolée, dans le sein du Conseil d'État. On en voit la trace dans la rédaction de l'article 6 du décret du 2 novembre 1864, sur lequel nous aurons à revenir tout à l'heure. D'ailleurs la question n'est pas, comme on l'a dit, une pure question de mots; il nous paraît donc utile de chercher à l'élucider brièvement.

Pour bien apprécier quels sont les actes émanés des organes de l'administration active, qui peuvent avoir le caractère de jugement, il ne faut pas s'en tenir à la superficie des choses et considérer comme acte de juridiction toute décision qui touche un droit, qui le blesse et qui peut donner lieu à réclamation par la voie contentieuse. Un jugement est une décision sur un litige, et pour qu'il y ait litige, il faut deux parties en cause dont chacune a des prétentions opposées.

Or les agents de l'administration touchent et peuvent blesser les droits des citoyens, par des actes d'autorité et par des actes de gestion faits dans l'intérêt public.

Ainsi le préfet enjoint à un particulier de laisser un entrepreneur de travaux publics chercher des matériaux dans son terrain conformément à l'arrêt du conseil, du 7 septembre 1755. Il autorise ou refuse d'autoriser un industriel à créer un établissement insalubre. Le préfet, en vertu de l'article 10 de la loi du 27 avril 1838, sur les mines, inter-

[1] Voy. les traités de droit administratif de MM. Serrigny, Batbie, Ducrocq et Cabantous. — On peut consulter aussi une note de M. Reverchon, insérée dans le Recueil de jurisprudence de Dalloz, 1867. IIIe partie, p. 89.

dit un puits, une galerie ou tout autre travail d'exploitation, ouvert en contravention aux lois ou règlements sur les mines. Voilà des actes de commandement : injonction, autorisation, interdiction.

D'un autre côté, les ministres passent des marchés au nom de l'État, les préfets au nom des départements, les maires au nom des communes. Ils reçoivent les fournitures ou les travaux exécutés en vertu de ces marchés. Ils font payer les dépenses publiques. Ils font recouvrer les créances de l'État, des départements, des communes. Voilà des actes de gestion.

Quel est le caractère et quels sont les effets de ces divers actes? Les premiers sont des ordres à l'exécution desquels les citoyens sont contraints au besoin par la force publique.

Les actes de gestion sont des actes qui établissent la situation respective d'une personne publique, État, département, commune et d'un particulier, qui se trouve en rapports juridiques avec cette personne publique. Et quand, par exemple, le ministre, le préfet ou le maire décident qu'un particulier doit à l'État, au département, à la commune telle somme et réciproquement, ils font un acte analogue à celui d'un particulier envers son débiteur, particulier comme lui. Seulement l'autorité publique est toujours censée avoir provisoirement raison. Ses actes de gestion comme ses actes de commandement sont exécutoires avant qu'il y ait eu décision de justice. Du reste, cette exécution provisoire est admise même dans les relations de particulier à particulier. Quand un particulier a passé un contrat devant notaire, il peut, armé de son contrat, faire procéder à l'exécution forcée au moyen d'une saisie, si son débiteur n'exécute pas volontairement, sauf au débiteur à porter la question devant le tribunal. Mais enfin celui qui est armé d'un acte authentique est en quelque

sorte présumé avoir raison. C'est à l'adversaire à prouver qu'il a tort.

Ici il en est de même. Quand un ministre a décidé qu'un particulier, comptable, entrepreneur, fournisseur doit une certaine somme à l'État, la décision est exécutoire, c'est-à-dire que le ministre des finances, sur l'avis que lui donne son collègue, délivre une contrainte qui permet de prendre hypothèque sur les biens immeubles du débiteur et de pratiquer une saisie[1].

De même le préfet, en vertu de l'article 22 de la loi du 10 mai 1838, peut dresser un état qu'il rend exécutoire pour le recouvrement des créances du département. Il a encore ce pouvoir pour le recouvrement des frais de travaux publics exécutés d'office au compte des particuliers et des honoraires dus aux ingénieurs des ponts et chaussées. Nous avons déjà mentionné les dispositions des décrets du 7 fructidor an XII et du 27 mai 1854.

De même, pour le recouvrement des créances de la commune, le maire peut dresser un état que le sous-préfet rend exécutoire, aux termes de l'article 63 de la loi du 18 juillet 1837.

Mais l'appréciation des agents de l'administration, qui est souveraine sur certains points, ne l'est pas quand le droit acquis à un particulier, en vertu d'une disposition de loi, de décret ou de contrat, se trouve lésé. Dans ce cas, il y a des juges. On a vu que ces juges sont pris tantôt parmi les organes de l'autorité judiciaire, tantôt parmi des organes spéciaux de l'administration.

Ainsi, pour les actes de gestion de ce qu'on peut appeler le

[1] Lois du 12 vendémiaire et du 13 frimaire an VIII. — Arrêté du 18 ventôse an VIII. — Avis du Conseil d'État du 9 ventôse an X.

domaine privé de l'État, des départements, des communes, c'est l'autorité judiciaire. Un immeuble a été loué à un particulier moyennant un certain prix, le locataire ne paye pas. Une contrainte est décernée ; un état exécutoire est dressé ; s'il conteste, le débat sera soumis aux tribunaux civils. Il en serait de même pour l'exécution des marchés de fournitures passés avec les communes.

Dans d'autres cas, la contestation est portée devant des juges administratifs. Ainsi, pour les contestations relatives aux marchés de travaux publics, c'est au conseil de préfecture qu'il faut s'adresser ; — pour les contestations relatives aux fournitures faites à l'État, c'est devant le Conseil d'État directement qu'il faut porter la réclamation.

Or voici où se place la controverse. Dans tous les actes de commandement, de gestion que nous venons d'énumérer, nous ne voyons pas des actes de juridiction. Selon nous, il n'y a acte de juridiction que de la part de l'autorité qui prononce sur la réclamation dirigée contre le commandement ou contre l'acte de gestion, parce que c'est devant elle seulement qu'il y a deux parties en présence.

Au contraire, la plupart des auteurs distinguent. Pour les actes de gestion qui donnent lieu à réclamation devant l'autorité judiciaire, ils admettent le système que nous avons exposé. Ils l'admettent encore pour les actes de gestion qui donnent lieu à réclamation devant le conseil de préfecture. Ainsi, le refus fait par le ministre des travaux publics, d'accorder à un entrepreneur un supplément de prix qu'il prétend lui être dû en vertu de son marché, n'est pas considéré par eux comme acte de juridiction.

Mais pour les actes de gestion qui donnent lieu à un recours devant le Conseil d'État, ils y voient un acte de juridic-

tion. Ainsi quand un ministre décide qu'un fournisseur, qui n'a pas exécuté son marché, devra payer, conformément au marché, une certaine somme à titre de dommages-intérêts, ou que son cautionnement sera retenu au profit de l'État, ils voient dans cet acte du représentant de l'État, c'est-à-dire de l'adversaire de l'entrepreneur, un jugement. Ils voient aussi un jugement dans l'acte par lequel le ministre refuse de payer une somme à un créancier de l'État, pourvu que la créance soit de celles sur lesquelles le Conseil d'État est appelé à prononcer.

Un exemple suffira pour mettre en relief la singularité de ce système. L'État est responsable du transport des lettres par l'administration des postes, dans des cas et des mesures différentes.

La loi du 4 juin 1859 a permis de mettre dans une lettre confiée à la poste des billets de banque, bons, coupons de dividendes et d'intérêts payables au porteur, jusqu'à concurrence de 2,000 francs, à charge de déclarer la valeur sur l'enveloppe. En cas de perte, sauf le cas de force majeure, l'administration des postes, c'est-à-dire l'État, est responsable des valeurs insérées et déclarées. S'il y a contestation, l'action en responsabilité est portée, d'après cette loi, devant les tribunaux civils. Ainsi, en cas de perte d'une lettre contenant des valeurs déclarées, une réclamation est adressée au ministre des finances. Si le ministre refuse de rembourser le montant de la perte, en alléguant un cas de force majeure, par exemple le naufrage d'un navire, quel sera le caractère de sa décision? Tout le monde reconnaît que cette décision ne sera pas un jugement. Pourquoi? Parce que l'action en responsabilité est portée devant les tribunaux civils. Le ministre n'a fait que l'acte d'un adversaire.

Mais s'il s'agit de la perte d'une simple lettre chargée qui ne contenait pas de valeurs déclarées, qui renfermait des papiers importants, la compétence pour statuer sur la responsabilité de l'État, responsabilité que des lois spéciales réduisent à 50 francs par lettre chargée, n'est plus la même. Le Conseil d'État a décidé le 6 août 1861, dans une affaire *Dekeister*, que la disposition exceptionnelle de la loi du 4 juin 1859, qui charge les tribunaux d'apprécier la responsabilité de l'État, ne pouvait pas s'étendre par analogie. Il continue à décider pour ce cas, comme il faisait avant cette loi, que les tribunaux civils sont incompétents, et que c'est à l'Empereur, en Conseil d'État, à trancher définitivement la question; seulement il faut commencer par s'adresser au ministre des finances. Dans le système des auteurs dont nous combattons l'opinion, la décision que prend le ministre est considérée comme un jugement. Pourquoi? Parce que le recours est ouvert devant le Conseil d'État et non devant les tribunaux, et que, si la décision du ministre n'est pas attaquée dans le délai de 3 mois, à dater de la notification qui en sera faite, elle deviendra inattaquable.

Autre exemple. Un fonctionnaire demande sa mise à la retraite et la liquidation de sa pension. Le ministre décide qu'il n'a pas droit à pension. Sa décision est considérée comme un jugement. Pourquoi? Parce qu'il y a recours devant le Conseil d'État. Et cependant nos contradicteurs n'attribuent pas le caractère de jugement au décret de l'Empereur, qui accorde une pension, et contre lequel le fonctionnaire peut aussi réclamer par la voie contentieuse, s'il soutient que le montant de la pension n'est pas aussi élevé que celui auquel il aurait eu droit.

Il y a même des auteurs qui, outrant encore ce système,

ont voulu voir des actes de juridiction dans les décisions des préfets qui accordent ou refusent l'autorisation de créer un établissement insalubre. Pourquoi? Toujours parce qu'il y a recours devant le Conseil d'État.

Plusieurs auteurs ne méconnaissent cependant pas ce qu'il y a d'étrange à qualifier d'actes de juridiction les décisions prises par les agents de l'administration en pareil cas. Aussi M. Serrigny, tout en défendant cette doctrine, l'explique ainsi : « Ces actes acquièrent, par l'expiration du délai du recours au Conseil d'État, la même fixité que les jugements des tribunaux. Voilà pourquoi on les assimile à des jugements, et pourquoi l'on dit que les ministres ont une espèce de juridiction analogue à celle des tribunaux. Les matières contentieuses soumises aux ministres ne sont pas judiciaires ; mais leurs décisions empruntent, de leur nature, de la voie du recours admissible contre elles et des effets qu'elles produisent, une apparence, une couleur de jugement qui a fait dire que les ministres exerçaient, en certains cas, une juridiction analogue à celle de juges administratifs en premier ressort, tels que les conseils de préfecture [1]. »

Au surplus, nous convenons que l'on retrouve des traces de cette doctrine dans plusieurs décisions du Conseil d'État, et même dans un texte qui peut être considéré comme ayant force de loi. Ainsi l'article 17 de la convention approuvée par la loi du 8 juillet 1851, et relative à l'exploitation du service postal de la Méditerranée, porte : « Toutes les difficultés auxquelles pourraient donner lieu l'exécution ou l'interprétation des clauses de la présente convention et du cahier des charges y annexé seront jugées administrativement par le

[1] *Traité de l'organisation et de la compétence en matière contentieuse administrative*, t. III, p. 180.

ministre des finances, sauf appel au Conseil d'État. » On reconnaît là l'influence de la doctrine qui était soutenue sans contestation à l'époque où la convention dont il s'agit a été rédigée par l'administration des postes.

318. Cela nous amène à discuter les motifs qui ont amené beaucoup d'esprits éclairés à confondre, ou plutôt à assimiler, les actes d'autorité et les actes de gestion qui donnent lieu à un recours par la voie contentieuse avec des actes de juridiction contentieuse.

Deux raisons y ont conduit : l'idée préconçue qu'il fallait trouver deux degrés de juridiction ; puis les effets des décisions des agents de l'administration.

D'abord on pose en principe que toute décision juridique doit pouvoir être revisée ; qu'il faut un tribunal d'appel. Et alors, quand on voit une décision de ministre susceptible de recours devant le Conseil d'État, on dit : Puisque le Conseil d'État est juge souverain, il doit y avoir un premier degré de juridiction, donc le ministre est juge [1]. Mais ce principe de la nécessité de deux degrés de juridiction n'est écrit nulle part en matière administrative. D'ailleurs le législateur a bien pu y déroger, s'il y a vu des avantages, et nous soutenons que c'est ce qu'il a fait dans le cas dont il s'agit.

Le mot de recours lui-même prête à la confusion ; on le confond avec le mot d'appel ; il faut y substituer le mot de réclamation, qui serait plus juste dans ce cas.

D'ailleurs, les effets des décisions ministérielles peuvent

[1] C'est le raisonnement à l'aide duquel on établit que les ministres sont juges du premier degré pour statuer sur les difficultés relatives à l'exécution des marchés de fournitures passés pour le compte de l'État. L'article 14 du décret du 11 juin 1806, qu'on invoque, porte uniquement que le Conseil d'État connaîtra de toutes contestations ou demandes relatives, soit aux marchés passés avec les ministres, avec l'intendant de la maison de l'Empereur ou en leur nom, soit aux travaux ou fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs.

bien produire une certaine illusion. Elles ont le même effet que les jugements; elles sont exécutoires, emportent hypothèque. Et l'acte législatif qui leur a attribué cette force exécutoire en a lui-même tiré la conséquence erronée que c'étaient des jugements. Un avis du Conseil d'État du 16 thermidor an XII, approuvé le 25 du même mois, et inséré au *Bulletin des lois* en 1812, porte que les condamnations et les contraintes émanées des administrateurs, dans les cas et pour les matières de leur compétence, emportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que celles de l'autorité judiciaire. Il est ainsi motivé : « Considérant que les administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour les matières qui y sont désignées, le droit de prononcer des condamnations ou de décerner des contraintes, sont de *véritables juges*. »

A notre sens, le Conseil d'État avait beaucoup trop généralisé et avait donné un mauvais motif à l'appui d'une juste décision. Car on ne peut considérer comme de véritables juges les receveurs de l'enregistrement, des douanes, etc., qui délivrent aussi des contraintes rendues exécutoires par le visa du juge de paix.

Mais, dit-on, il y a un effet particulier aux décisions ministérielles, et qui n'appartient pas aux contraintes des receveurs de l'enregistrement et des douanes : si elles ne sont pas attaquées dans le délai de trois mois, conformément à l'article 11 du décret du 22 juillet 1806, elles ne peuvent plus être attaquées, elles ont donc force de chose jugée.

Nous répondons que l'obligation de former une réclamation dans le délai de trois mois contre un acte administratif n'implique pas que cet acte ait le caractère d'un jugement. En effet, il en est de même pour les rôles des contributions

directes : si dans le délai de trois mois on n'a pas réclamé devant le conseil de préfecture, le rôle acquiert une force équivalente à celle de la chose jugée ; nulle réclamation n'est plus possible. Le rôle n'est pourtant pas un jugement. Il en est encore de même pour les décrets qui liquident les pensions des fonctionnaires, et qui ne sont certainement pas des jugements. Si le législateur a exigé que les réclamations fussent présentées dans un bref délai, c'est pour ne pas laisser traîner les affaires en longueur. C'est la même pensée qui a fait donner force exécutoire aux décisions des agents de l'administration.

Mais, dit-on encore, le ministre ne peut plus revenir sur sa décision. Non, parce qu'elle constitue un droit, soit au trésor, soit aux particuliers. Il en est de même pour les rôles des contributions directes. Cela n'est pas un caractère exclusivement propre à un jugement.

319. Enfin, on objecte qu'il n'y a pas d'intérêt à faire la distinction que nous venons d'exposer ; que c'est une querelle de mots. Nous ne croyons pas cette appréciation exacte.

D'abord il y a toujours intérêt, ce nous semble, à ne pas exprimer une idée fausse, ne fût-ce que pour parler correctement et se faire comprendre. Il y a intérêt à ne pas entretenir les préjugés contre la juridiction administrative, en présentant les ministres comme juges dans une foule d'affaires où ils sont incontestablement parties.

Mais, en outre, les idées fausses entraînent des conséquences pratiques et de fausses démarches.

Ainsi il y a eu d'innombrables pourvois formés à tort devant le Conseil d'État contre des décisions ministérielles qui répondaient à des demandes de payement, ou qui enjoignaient de payer une certaine somme à l'État, et qui ont été repous-

sées comme non recevables. Le Conseil d'État répondait : « Vous vous méprenez; la décision du ministre n'est pas un jugement. La qualité de juge en cette matière appartient aux tribunaux civils ou aux conseils de préfecture. » Croit-on que les parties se seraient trompées si l'on eût proclamé cette doctrine : Une décision ministérielle n'est un acte de juridiction que lorsqu'elle prononce sur un litige, c'est-à-dire sur un débat entre deux parties ou sur la réclamation dirigée contre un acte d'une autorité inférieure?

De plus, si la doctrine que nous contestons est exacte, les intérêts de l'État ne pourraient pas, dans beaucoup de cas, être défendus par les ministres devant le Conseil d'État. En effet, si les ministres étaient juges du premier degré, comment pourraient-ils défendre leurs décisions devant le juge du deuxième degré? Est-ce que les conseils de préfecture sont appelés à défendre leurs décisions devant le Conseil d'État? Si les ministres concluent, c'est donc qu'ils ne sont pas juges; autrement on n'aurait jamais mieux appliqué le mot de juge et partie.

Il y a encore un intérêt pratique à cette doctrine; c'est que, s'il est reconnu que les ministres ne sont pas juges, une partie ne peut se prévaloir de ce qu'elle a été jugée par défaut pour former opposition à la décision du ministre.

Les ministres rendent souvent des décisions qui lèsent des droits, sans que ce soit sur la demande d'un particulier, après l'avoir entendu. Par exemple, un ministre voyant qu'un fournisseur n'exécute pas son marché, le résilie. Le Conseil d'État est seul compétent pour statuer sur les réclamations du fournisseur. Il faudra que l'entrepreneur attaque la décision dans le délai de trois mois. S'il perd du temps à demander au ministre une nouvelle décision, et s'il laisse

mençant par les agents inférieurs, comme on doit faire quand il s'agit de juridiction.

320. Pour ce qui concerne les maires, il suffira d'un mot.

Ils ne doivent être considérés comme juges administratifs que lorsqu'ils prononcent sur les contestations auxquelles peuvent donner lieu les indemnités dues par les officiers et fonctionnaires militaires, employés dans les cantonnements et rassemblements, aux habitants qui ont été forcés de leur fournir le logement. Les officiers sont logés gratuitement quand ils marchent avec les troupes. Mais, en dehors de ce cas, ils doivent une indemnité. C'est le maire qui la règle. (Règlement annexé à la loi des 23 mai 1792-18 janvier 1793, articles 26 et 52).

Le recours contre les décisions du maire doit être soumis au préfet, puis au ministre et au besoin au Conseil d'État.

Quant à la procédure, elle est nécessairement très-sommaire.

321. Nous ne voyons pas d'attribution juridictionnelle donnée au sous-préfet. L'article 15 de l'arrêté du 8 prairial an XI l'avait chargé de juger certaines contestations relatives à l'octroi de navigation. Il avait alors compétence pour les questions de fond et les questions de forme. Les questions de fond en cette matière sont jugées par les tribunaux civils depuis la loi du 9 juillet 1836 (art. 21). Il lui resterait, d'après la plupart des auteurs, les difficultés de forme. Mais nous croyons que c'est entendre trop judaïquement le texte de la loi du 9 juillet 1836 que de limiter à cet égard la compétence des tribunaux civils. D'ailleurs, dans la pratique, nous ne connaissons pas d'exemples de difficultés semblables.

322. Pour le préfet, le cercle de sa juridiction est plus étendu.

D'abord, il statue en général sur les recours formés contre les actes de l'autorité municipale qui lèsent les droits des citoyens. Ainsi un propriétaire veut bâtir le long d'une rue dont l'alignement est arrêté régulièrement sur un plan adopté par le conseil municipal et approuvé par le préfet. Le maire, au lieu de délivrer l'alignement demandé d'après le plan, en donne un autre; il force le particulier à avancer ou à reculer. Celui-ci peut déférer l'arrêté au préfet, qui l'annulera.

Certaines attributions spéciales lui sont données par des dispositions de lois ou de règlements. Ainsi un décret du 4 juillet 1806 lui attribuait le droit de statuer sur les difficultés relatives aux prix des courses de chevaux. Un arrêté du ministre de l'intérieur du 17 février 1853 a substitué au préfet une commission des courses dans laquelle il a sa place. On pourrait contester la légalité de cet arrêté.

Le préfet avait en outre certaines attributions qu'il devait exercer en conseil de préfecture. On a vu que la loi du 21 juin 1865 les a données au conseil de préfecture lui-même.

Il n'existe pas de procédure spéciale pour les actes de juridiction du préfet.

Quelles sont les voies de recours contre ces actes? D'abord les principes généraux nous conduisent à décider que la décision rendue par défaut pourrait être attaquée par la voie de l'opposition. Mais il y a surtout deux voies de recours usitées: le recours devant le ministre, dans les attributions duquel rentre le service public intéressé, le recours devant le Conseil d'État. Le recours devant le ministre doit toujours précéder

le recours devant le Conseil d'État, à moins qu'il n'y ait dans la loi un texte formel, ou que la réclamation ne soit fondée sur un excès de pouvoirs. Il n'y a pas de délai pour réclamer devant le ministre; devant le Conseil d'État, le délai est de trois mois, à partir de la notification de la décision.

323. Les ministres ont, comme les préfets, une juridiction ordinaire et innommée en quelque sorte. C'est à eux, nous l'avons dit, qu'il appartient de prononcer sur les contestations qui rentrent dans le contentieux administratif, lorsque la loi n'a attribué compétence à aucune autre juridiction, et que l'acte attaqué n'émane pas du chef de l'État.

Ainsi, ils statuent sur les réclamations dirigées contre les actes des préfets, qui ont lésé les droits des citoyens, soit que la décision du préfet fût un acte de commandement ou de gestion qui lui fût propre, soit qu'elle fût rendue sur la réclamation dirigée contre l'acte d'un maire.

M. Bouchené-Lefer, dans le travail que nous avons cité plus haut, exprime l'opinion que, dans ces divers cas, il n'y a pas acte de juridiction de la part du ministre. Il n'y voit que l'exercice du contrôle d'un agent supérieur sur les actes de son subordonné. Nous croyons que c'est aller trop loin. Nous admettons que les ministres ne sont pas juges, quand ils font des actes de commandement ou de gestion qui peuvent donner lieu à recours par la voie contentieuse. Mais, quand ils statuent sur une réclamation contre un acte qui a blessé un droit, ils font ce que fait le conseil de préfecture, ce que fait le Conseil d'État : c'est un jugement prononçant sur un litige.

C'est encore par application du même principe que le ministre chargé de l'administration des cultes a été reconnu compétent pour statuer en premier ressort sur les contestations

relatives à la validité des élections des membres des conseils de fabrique des paroisses catholiques et des membres des consistoires protestants [1].

Mais, en outre, chaque ministre a des attributions spéciales qui lui ont été conférées par divers textes de lois.

Ainsi, le ministre des travaux publics exerce, en vertu de la loi du 27 avril 1838, certaines attributions juridiques en matière d'exploitation des mines. Nous ne voulons pas parler du pouvoir de prononcer le retrait de la concession, qui lui est confié par l'article 6 de cette loi ; c'est, selon nous, un acte d'autorité qui fait naître le contentieux, qui donne lieu à réclamation devant le Conseil d'État. Nous parlons du droit de statuer sur les recours contre les arrêtés du préfet qui ordonnent, dans les cas prévus par les articles 7 et 8 de cette loi, la suspension des travaux.

La loi du 18 juillet 1860, sur l'émigration, donne au ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, le droit de régler les indemnités dues aux émigrants par les agences d'émigration, dans le cas où celles-ci n'auraient pas rempli depuis le départ du navire leurs engagements envers les émigrants. On pourrait citer d'autres exemples.

324. Quelle est la procédure à suivre devant les ministres statuant comme juges?

Il y a peu de temps, le législateur n'avait encore établi aucune règle. Il en a été établi par un décret du 2 novembre 1864. Mais ce n'est pas une procédure analogue à celle des conseils de préfecture et du Conseil d'État.

[1] *Arr. Cons.* 11 août 1859 (*Laguesle*), — 11 août 1860 (*Fabere et autres membres de l'église réformée de Paris*). — Pour les élections des membres des consistoires israélites, le ministre est investi exceptionnellement par un texte formel, l'article 29 de l'ordonnance du 25 mars 1844, du droit de statuer en dernier ressort (*Arr. cons.* 6 juin 1862 (*Lang*), — 10 janvier 1867 (*Lunel et autres*).

Les ministres prennent leurs décisions sur le rapport des bureaux, après un examen des réclamations qui leur sont soumises par écrit. Le décret du 2 novembre 1864 a eu pour but de faire en sorte que la solution ne se fît pas trop attendre et que les parties intéressées fussent en mesure de connaître les motifs des décisions rendues sur leurs réclamations. C'est dans les articles 5, 6 et 7 du décret que ces règles sont établies.

Aux termes de l'article 5, les ministres font délivrer, aux parties intéressées qui le demandent, un récépissé constatant la date de la réception et de l'enregistrement au ministère de la réclamation.

L'article 6 porte que « les ministres statuent par des décisions spéciales sur les affaires qui peuvent être l'objet d'un recours par la voie contentieuse. Ces décisions sont notifiées administrativement aux parties intéressées. » Il suit de là que les ministres doivent indiquer les motifs de leurs décisions et ne pas se borner à approuver des rapports dont on analyse ensuite le dispositif pour le faire savoir au particulier intéressé. Avant ce décret, dans certains ministères, on écrivait à l'intéressé que sa demande était rejetée, sans lui en dire les motifs. Dans d'autres, on écrivait au préfet : J'ai examiné la demande; je la repousse pour tels motifs. Faites-le savoir à l'intéressé. Et quelquefois des préfets refusaient à la partie la connaissance des motifs, sous le prétexte qu'ils n'étaient pas autorisés à lui communiquer la correspondance du ministre. Ces procédés, très-regrettables, ne pourront plus se reproduire.

Il est à remarquer que l'article 6 s'applique à la fois aux décisions juridiques des ministres et aux actes de commandement et de gestion. Le Conseil d'État, qui a rédigé le décret, a eu soin de ne pas qualifier de jugements les actes auxquels

il faisait allusion ; précisément parce qu'il ne voulait pas consacrer la théorie qui attribue aux ministres le pouvoir de juges, dans tous les cas où leurs décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

L'article 7 contient une règle spéciale pour les décisions juridictionnelles. « Lorsque les ministres statuent sur des recours dirigés contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans le délai de quatre mois à dater de la réception de la réclamation au ministère. Si des pièces sont produites ultérieurement par le réclamant, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces pièces. Après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État. » La fin de cet article contient une sanction de la règle posée au commencement. On n'a pas voulu que le retard apporté à la décision pût dégénérer en déni de justice.

Ce procédé peut être employé dans le cas où les préfets négligeraient ou refuseraient de répondre à une demande d'un particulier. L'intéressé peut porter sa plainte devant le ministre et, si le ministre ne répond pas dans le délai de quatre mois, il sera en droit de considérer sa demande comme rejetée et de se pourvoir devant le Conseil d'État [1].

En ce qui touche les recours, il suffit de dire que les décisions juridiques des ministres peuvent être attaquées par la voie de l'opposition. Le recours principal, c'est le recours devant l'Empereur en Conseil d'État, soit pour incompétence, soit pour excès de pouvoirs, soit pour mal jugé.

[1] *Arr. Cons.* 11 janvier 1866 (*Chabannes*), — 21 mai 1867 (*Abeille*).

CHAPITRE IV

JURIDICTIONS SPÉCIALES

§ 1er. — JURIDICTIONS DIVERSES POUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE, LE RECRUTEMENT DE L'ARMÉE, LA GARDE NATIONALE, LA POLICE SANITAIRE, LES MONNAIES

325. Si notre cadre nous le permettait, nous aurions à exposer l'organisation, les attributions, le mode de procéder de toutes les juridictions spéciales, comme nous l'avons fait pour les conseils de préfecture et les agents de l'administration. Mais la spécialité de notre travail nous oblige à ne donner que de brèves indications sur celles qui n'ont pas de rapports avec le service des ponts et chaussées. C'est ce que nous allons faire dans un premier paragraphe. Nous traiterons ensuite des commissions spéciales de plus value, puis de la Cour des comptes.

326. Pour les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'enseignement public et l'enseignement libre de la part des maîtres et des élèves, il existe, en vertu des lois du 15 mars 1850 et du 14 juin 1854, combinées avec divers actes antérieurs, deux juridictions inférieures et une juridiction souveraine : les conseils départementaux, un dans chaque dépar-

tement; les conseils académiques, un dans chaque académie[1]; le Conseil impérial.

Dans certains cas, le conseil départemental statue en dernier ressort. Dans d'autres cas, les recours contre les décisions du conseil départemental se portent devant le Conseil impérial. Pour le conseil académique, rien n'indique qu'il statue en dernier ressort. Le Conseil impérial est souverain. Mais ses décisions peuvent être attaquées devant le Conseil d'État pour excès de pouvoirs, comme celles du conseil départemental rendues en dernier ressort[2].

327. Pour le recrutement de l'armée par la voie des appels, et de la garde nationale mobile, les lois du 21 mars 1832 et du 1er février 1868 ont établi un conseil de révision, juridiction temporaire, dans laquelle l'élément civil et l'élément militaire sont représentés, mais où l'élément civil domine, qui se transporte de canton en canton pour reviser les opérations du tirage au sort, et statuer sur les cas d'exemption du service militaire et de déduction du contingent, et sur les demandes de remplacement et de substitution. Ses décisions sont définitives, mais elles peuvent être attaquées pour excès de pouvoirs devant le Conseil d'État[3].

328. Pour le recrutement de l'armée de mer par la voie de l'inscription maritime, c'est le préfet maritime, sauf recours au ministre de la marine et au besoin devant le Conseil d'État, qui prononce sur les réclamations des matelots appelés au service. La législation est peu précise sur ce point.

[1] La compétence juridictionnelle des conseils académiques, en matière de discipline à l'égard des étudiants, a été contestée par plusieurs auteurs. Elle est reconnue par un arrêt du conseil du 14 août 1866 (*Rey, Reynard et autres*).

[2] *Arr. Cons.* 23 janvier 1864 (*Petit-Colas*), — et l'arrêt précité du 14 août 1866.

[3] *Arr. Cons.* 22 juillet 1855 (*Magne*), — 6 mars 1856 (*Baril*), — 22 avril 1865 (*Broussant*), — 25 mars 1867 (*Grascot*).

C'est au ministre de la marine qu'il appartient, d'après les articles 9 et 10 du décret du 22 octobre 1863, de prononcer sur les sursis de levée, espèce d'exemption temporaire du service.

329. Pour la garde nationale sédentaire, la loi du 13 juin 1851 a institué un conseil de recensement et au dessus du conseil de recensement un jury de révision. Les décisions du jury de révision sont définitives. Elles peuvent être attaquées devant le Conseil d'État pour incompétence, excès de pouvoirs et, en outre, pour violation de la loi, en vertu de l'article 30 de la loi du 13 juin 1851.

330. Pour la police sanitaire, les commissions sanitaires placées auprès des agents de ce service, et qui forment habituellement leur conseil, ont à prendre parfois des décisions de nature contentieuse. (Décret du 24 décembre 1850.)

331. Il existe pour le service de la fabrication des monnaies une juridiction spéciale, la commission des monnaies. Cette commission juge, en premier et dernier ressort, le titre et le poids des monnaies fabriquées par les directeurs des monnaies, qui agissent à leurs risques et périls, sous son contrôle. C'est sa principale attribution ; mais elle a aussi des pouvoirs qui pourraient la faire ranger parmi les agents administratifs. Elle rédige les tarifs du change des matières d'or et d'argent, les tarifs du prix des jetons et médailles qui ne peuvent être fabriqués qu'à l'atelier de la Monnaie de Paris. Elle concourt à l'exécution des lois sur la garantie des objets d'or et d'argent fabriqués par le commerce, soit en délivrant des brevets de capacité aux essayeurs, soit en statuant sur les contestations qui s'élèvent entre les essayeurs et les fabricants de matières d'or et d'argent.

332. Enfin des commissions ont été instituées à diverses

reprises pour connaître des contestations que pouvait soulever l'exécution de lois spéciales, par exemple de la loi du 27 avril 1825 qui accordait une indemnité d'un milliard aux émigrés dont les biens avaient été confisqués et vendus en vertu des lois révolutionnaires. Les décisions de cette commission pouvaient être attaquées devant le Conseil d'État, en vertu de la loi qui l'a instituée. Mais nous avons expliqué qu'il ne faut pas considérer comme juridictions administratives les commissions instituées pour la liquidation des indemnités obtenues des gouvernements étrangers, à la suite denégociations diplomatiques, non plus que le conseil des prises.

§ 2. — COMMISSIONS SPÉCIALES POUR RÉGLER LES INDEMNITÉS DE PLUS VALUE

333. Dans quel cas sont instituées ces commissions.
334. Leur organisation.
335. Leurs attributions.
336. Mode de procéder de ces commissions.
337. Recours contre leurs actes.

333. En énumérant les attributions des conseils de préfecture, nous avons déjà eu occasion de dire que la loi du 16 septembre 1807 avait institué des commissions spéciales pour régler les difficultés relatives au règlement des sommes dues par les propriétaires qui profiteraient des travaux de desséchement des marais, d'endiguement des cours d'eau torrentiels et autres travaux publics analogues; mais que la loi du 21 juin 1865, sur les associations syndicales, a confié aux conseils de préfecture le pouvoir de statuer sur toutes les contestations qui rentraient dans les attributions de ces commissions, lorsqu'il s'agit de travaux qui sont de nature à être exécutés par des associations syndicales.

Il ne subsiste donc plus de commissions spéciales que pour

le cas où les travaux qui procurent une plus value aux propriétés particulières n'ont pas été faits expressément dans ce but, c'est-à-dire dans le cas prévu par l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807.

L'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 porte : « Lorsque, par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou de tous autres travaux publics généraux, départementaux ou communaux, ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis. »

D'après l'article 32 de la même loi, c'est au chef de l'État qu'il appartient de décider s'il y a lieu de réclamer une indemnité de plus value. Sa décision doit être prise en Conseil d'État. Enfin, d'après l'article 30, l'indemnité doit être réglée par une commission spéciale.

Ce n'est pas ici le lieu d'examiner le principe de la plus value et son application qui a été contestée, et qui est du reste assez rare. Nous y reviendrons en étudiant le fond de la matière.

384. Comment est composée et organisée la commission ? La loi est très-brève à cet égard. Ses membres, au nombre de sept, doivent être désignés par l'Empereur (art. 43 et 44 de la loi du 16 septembre 1807). Le surplus de son organisation est réglé par l'acte qui la constitue (art. 45). On peut voir les règles habituellement suivies pour l'organisation de ces commissions dans le décret du 15 janvier 1853 qui a déclaré l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 applicable

aux propriétés qui profitaient des travaux d'endiguement de basse Seine, exécutés par l'État.

335. Quelles sont ses attributions? Les commissions spéciales, instituées par la loi de 1807 pour le desséchement des marais, avaient des attributions de trois espèces. Elles étaient à la fois des agents, des conseils, des juridictions.

D'après l'article 46 de la loi, elles classaient les terrains, vérifiaient les plans, recevaient les travaux, dressaient les rôles de plus value: voilà l'action. Elles donnaient leur avis sur le mode d'entretien des travaux : voilà le conseil. Elles statuaient sur les réclamations formées contre le classement des terrains et leur estimation. En ce cas, elles étaient juridiction.

Les seules commissions spéciales qui subsistent aujourd'hui, n'ayant qu'une opération beaucoup plus simple à accomplir, n'ont pas à exercer tous ces pouvoirs. Elles n'ont pas d'attributions pour la réception des travaux, ou d'avis à donner sur le mode d'entretien. Leur rôle se borne à fixer, sur le rapport d'experts, la valeur des propriétés avant l'exécution des travaux qui procurent la plus value, puis la valeur après l'exécution des travaux; — à déduire, du rapprochement de ces deux estimations, l'indemnité de plus value, qui ne doit pas dépasser la moitié des avantages acquis, et dont le taux est, du reste, fixé par le décret qui institue la commission; — à statuer sur les réclamations des propriétaires qui sont appelés, par des publications, à contester, s'il y a lieu, les estimations adoptées par la commission; — enfin, à rédiger le rôle qui est rendu exécutoire par le préfet.

Mais, une fois que le rôle est dressé et rendu exécutoire par le préfet, la commission n'a plus de pouvoir : c'est le conseil de préfecture qui statue sur les réclamations formées contre

les rôles; seulement, les bases du règlement de l'indemnité ne peuvent plus être, alors, remises en question.

336. Quel mode de procéder doivent suivre les commissions?

D'après l'article 43 de la loi du 16 septembre 1807, les décisions de la commission spéciale ne sont valables qu'autant que cinq membres au moins auront pris part à la délibération.

Les décrets spéciaux ajoutent quelques règles de procédure. Ainsi, d'après l'article 6 du décret précité du 15 janvier 1853, les décisions de la commission doivent être inscrites sur un registre coté et paraphé par le président, signées par tous les membres présents à la délibération, et notifiées administrativement aux parties intéressées, à la diligence du président. Ces décisions doivent être motivées; elles doivent viser les observations présentées par les parties.

337. Quant au recours, c'est devant le Conseil d'État qu'il doit être formé, dans le délai de trois mois à partir de la notification des décisions de la commission.

Il faut ajouter que les décisions peuvent être frappées d'opposition quand elles ont été rendues par défaut. La jurisprudence du Conseil d'État l'a reconnu [1].

§ 5. — COUR DES COMPTES

338. Distinction entre les ordonnateurs et les comptables
339. Notions historiques sur la Cour des comptes.
340. Organisation de cette cour.
341. Ses attributions. — Division
342. Attributions à l'égard des comptables en deniers
343. Mode de procéder et recours.
344. Attributions à l'égard des comptables en matières
345. Attributions à l'égard des ordonnateurs.

[1] *Arr. Cons.* 9 janvier 1840 (*marais de Pleurs*). — 12 avril 1848 (*Alloneau*).

338. Il ne nous reste plus à signaler, parmi les juridictions spéciales, que la Cour des comptes. Nous aurons, plus tard, à entrer dans le détail des règles de la comptabilité publique, en ce qui concerne le service des ponts et chaussées. Nous devons exposer avec précision, quoique en abrégé, l'organisation, les attributions et le mode de procéder de la Cour des comptes.

L'objet de la comptabilité, dans le sens général du mot, est de constater les opérations qui se rattachent à la création des recettes et à la réalisation des dépenses.

Il y a deux catégories d'agents qui concourent à ces opérations : les administrateurs et les ordonnateurs d'une part, et, d'autre part, les comptables. Les administrateurs sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des recettes, et les ordonnateurs chargés de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Voilà une première opération confiée à des agents spéciaux. D'autre part, des comptables sont préposés à la réalisation du recouvrement des recettes et du payement des dépenses.

Il y a, entre ces deux opérations, une séparation radicale. Les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable. Le comptable seul peut manier les deniers publics, soit pour encaisser, soit pour payer. L'administrateur et l'ordonnateur ne participent à la création des ressources et à l'accomplissement des dépenses qu'en prenant des décisions, en donnant des signatures qui créent au trésor public un droit contre les citoyens ou aux citoyens un droit contre le trésor public.

Voilà une règle fondamentale pour la gestion des deniers publics.

Mais l'État, les départements, communes et établissements

publics ne possèdent pas seulement des deniers publics, ils possèdent aussi ce qu'on appelle des matières, par opposition aux deniers, pour lesquelles s'opère un mouvement continu d'entrée et de sortie qui exige aussi une comptabilité. Il y a, par exemple, dans les magasins de la guerre, dans les arsenaux de la marine, des approvisionnements considérables destinés à être consommés ou transformés : du bois, des métaux, des draps, de la toile, pour fabriquer des armes, construire des navires, habiller les troupes. Les opérations relatives à la réception, à la consommation, à la transformation de ces matières, s'exécutent dans les mêmes conditions que le maniement des deniers publics. Là aussi, il y a des administrateurs, des ordonnateurs, et, à côté d'eux, il y a des comptables.

La Cour des comptes a une part, et une part considérable, dans le contrôle de ces opérations.

339. Ce n'est pas une institution de création récente.

Il existait, sous l'ancienne monarchie, des Chambres des comptes dans diverses parties de la France. La Chambre des comptes qui siégeait à Paris était un démembrement du Conseil du Roi. Elle a eu, selon les temps, des attributions plus ou moins étendues. Dans le principe, elle était seule juge de toutes les contestations relatives aux revenus du Roi, soit ordinaires, soit extraordinaires. Pendant tout le quatorzième siècle, elle fut la grande juridiction administrative du royaume. Mais, à partir du milieu du quinzième siècle, sa principale attribution consista dans l'examen, la correction, l'apurement, la clôture et le jugement des comptes de tous les receveurs des deniers royaux ou communaux. Elle avait, non-seulement le pouvoir de vérifier les comptes, mais celui de punir les comptables qui auraient commis des faux, des détournements ou

d'autres crimes dans l'exercice de leurs fonctions. Elle avait en outre gardé le droit de vérifier et d'enregistrer tous les actes législatifs ou administratifs concernant le domaine du Roi ou tendant à en diminuer le produit. Ces attributions avaient une grande importance au point de vue politique et au point de vue judiciaire.

Les Chambres des comptes furent supprimées par la loi des 7-11 septembre 1790. L'Assemblée constituante, jalouse d'exercer seule un contrôle sur le maniement des deniers publics, avait créé dans ce but un bureau de comptabilité composé de quinze membres, qui préparait ses décisions sur les comptes des receveurs des deniers publics. Mais ces décisions ne portaient plus que sur la ligne de compte. Ce système, plus ou moins modifié, subsista jusqu'en l'an VIII. A cette époque, la commission de comptabilité nationale, choisie par le Sénat, fut chargée de vérifier et de régler définitivement les comptes des recettes et dépenses.

Mais de pareilles institutions ne pouvaient pas exercer un contrôle de détail sur les comptes des comptables de deniers publics. C'est afin de pourvoir à ce besoin qu'a été instituée la Cour des comptes par une loi du 16 septembre 1807, et les services qu'a rendus cette Cour ont fait successivement étendre ses attributions.

340. Comment cette Cour est-elle organisée?

Elle se compose d'un premier président, de trois présidents de chambre, de dix-huit maîtres de comptes, de quatre-vingt-quatre conseillers référendaires, divisés en deux classes au point de vue du traitement, et d'auditeurs, au nombre de vingt. Tel est le personnel qui participe à divers titres aux jugements. Les présidents et maîtres des comptes ont seuls voix délibérative. Les conseillers référendaires préparent les

décisions, mais leur travail doit toujours être vérifié par un maître des comptes. Les auditeurs peuvent être autorisés par décret à signer leurs rapports, sinon ils ne font qu'assister un référendaire.

Les présidents, maîtres des comptes et référendaires sont inamovibles.

A côté des juges et des fonctionnaires qui les assistent, se trouve un ministère public, représenté exclusivement par un procureur général, qui veille à ce que les lois soient exécutées, et par les comptables tenus de soumettre leurs comptes, et par la Cour elle-même. Dans certains cas, les affaires doivent lui être communiquées, et il peut toujours prendre communication des comptes.

Il y a, en outre, auprès de la cour un greffier en chef, qui tient la plume aux assemblées générales, qui est préposé à la garde des pièces et à l'expédition des arrêts.

341. Quelles sont les attributions de la Cour des comptes?

Elle a des attributions de diverses sortes : à l'égard des comptables en deniers ; à l'égard des comptables en matières; à l'égard des ordonnateurs eux-mêmes. A l'égard des comptables en deniers, elle a juridiction. A l'égard des comptables en matières, elle exerce un contrôle. A l'égard des ordonnateurs, elle n'a ni juridiction ni contrôle; mais elle fait des déclarations et des observations destinées à faciliter le contrôle du pouvoir législatif. Suivons dans les détails ces différentes attributions.

342. La première est la principale. La Cour des comptes est chargée de juger les comptes des recettes et des dépenses publiques qui lui sont présentés chaque année par les agents comptables de l'État. Quant aux comptes des agents des communes, hospices et autres établissements de bienfaisance, et

des associations syndicales autorisées, les uns sont jugés directement par elle; pour les autres, elle prononce sur les appels formés contre les arrêtés rendus par les conseils de préfecture qui jugent en premier ressort les comptes des receveurs des communes et des établissements publics précités, lorsque le revenu annuel ne dépasse pas 30,000 francs.

L'énumération des agents comptables qui ressortissent à la Cour des comptes est faite dans l'article 375 d'un décret du 31 mai 1862, qui renferme en 882 articles les règles fondamentales de la comptabilité publique extraites de la Constitution, des sénatus-consultes, des lois et décrets.

Ce décret n'est pas, il s'en faut de beaucoup, le code de la comptabilité publique, car il y a des règlements spéciaux à chaque ministère qui contiennent beaucoup de dispositions très-importantes sur la comptabilité. D'ailleurs, tout en reconnaissant qu'il est utile d'avoir sous la main, dans un même acte, la série de textes renfermés dans le décret du 31 mai 1862, nous croyons qu'il n'est pas conforme aux principes d'avoir rédigé en forme de décret impérial cette collection de textes qui n'est pas et ne peut pas être un acte d'autorité pour beaucoup de ses dispositions. Il eût été préférable d'en faire l'objet d'une instruction ministérielle.

Quoi qu'il en soit de cette observation théorique, nous renvoyons à ce décret pour l'énumération des comptables qui sont justiciables de la Cour des comptes. Mais il faut y ajouter les individus qui s'immiscent, sans y être appelés par leurs fonctions, dans le maniement des deniers publics. Ils sont traités et jugés comme les comptables.

La Cour des comptes règle et apure les comptes qui lui sont présentés, c'est-à-dire elle vérifie si les comptables ont reçu tout ce qu'ils devaient recevoir, s'ils ont payé tout ce

qu'ils devaient payer et s'ils ont valablement payé, c'est-à-dire sur des mandats réguliers des ordonnateurs, accompagnés des pièces justificatives imposées par les lois et règlements. Elle établit ensuite par ses arrêts si les comptables sont quittes, ou en avance, ou en débet; on comprend facilement le sens de ces trois mots.

Mais ses décisions ont une conséquence ou plutôt une conclusion juridique. Si le comptable est en débet, la Cour le condamne à solder ce débet dans le délai prescrit par la loi. S'il est en avance ou simplement quitte, elle prononce sa décharge définitive pour le compte dont il s'agit, et, dans le cas où le comptable aurait cessé ses fonctions, elle ordonne mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires prises ou mises sur ses biens à raison de la gestion dont le compte est jugé.

Voilà les fonctions juridiques de la Cour des comptes. Elle n'a pas de pouvoir en matière criminelle comme les anciennes Chambres des comptes. Si, dans l'examen des comptes, elle trouve des faux et des concussions, elle les signale au ministre des finances, qui en réfère au ministre de la justice, pour faire poursuivre les auteurs des crimes devant les tribunaux.

343. Nous croyons utile, pour en terminer avec ses fonctions juridiques, de dire immédiatement un mot du mode de procéder de la Cour en pareil cas, et des recours dont ses arrêts sont susceptibles.

Quant au mode de procéder, la vérification est faite par un référendaire ou par un auditeur ayant qualité pour signer ses rapports. Ce travail est revisé par un maître des comptes et l'une des chambres de la Cour prononce.

Tout ce travail se fait en audience non publique, et ce, alors même qu'il y aurait contestation sur certains points

entre le comptable, à qui des explications auraient été demandées, et le référendaire rapporteur.

Quant aux recours, il y en a de deux sortes.

Il y a un recours en révision devant la Cour elle-même, qui peut être formé, soit par le comptable qui s'appuierait sur des pièces justificatives retrouvées depuis l'arrêt, soit par le procureur général pour erreurs, omissions, doubles ou faux emplois au détriment du trésor public, des départements, des communes, des hospices ou des établissements de bienfaisance et des associations syndicales autorisées, lorsque ces erreurs ont été reconnues par la vérification d'autres comptes. Il n'y a pas de délai pour ce recours.

On suit alors un mode de procéder un peu différent. La procédure est contradictoire. La demande en révision est notifiée à la partie adverse. Puis il est rendu un arrêt sur la recevabilité du recours, et c'est après cet arrêt qu'on examine, s'il y a lieu, le fond.

D'autre part, les arrêts de la Cour des comptes peuvent être attaqués devant l'Empereur en Conseil d'État, pour excès de pouvoirs, violation des formes ou de la loi. Mais, dans ce cas, le Conseil d'État ne peut pas juger le fond. S'il croit devoir casser l'arrêt, il renvoie pour le fond devant une autre chambre de la Cour, comme fait la Cour de cassation en matière judiciaire.

Telle est, en abrégé, la première partie des attributions de la Cour des comptes.

344. En outre de son pouvoir de juridiction sur les comptables en deniers, elle a un pouvoir de contrôle sur les comptables en matières.

On a longtemps discuté avant de lui donner cette attribution. La nature des choses ne semblait pas se prêter facile-

ment à un contrôle juridique. Il ne suffit pas ici, en effet, de pièces justificatives d'entrée et de sortie, comme pour les deniers. Il faut des inventaires constatant les quantités et la qualité des objets de consommation qui sont en magasin. Aussi la loi du 6 juin 1843 n'a-t-elle pas soumis les comptables en matières à la juridiction, mais seulement au contrôle de la Cour des comptes.

Chaque comptable en matières est tenu de dresser des relevés annuels constatant les faits d'entrée, de sortie, de transformation, de détérioration, et de les accompagner de toutes les pièces justificatives de ces divers faits. Ces relevés sont contrôlés sur les lieux mêmes par des agents spéciaux du service militaire ou maritime. Ils sont adressés, avec les pièces justificatives, au ministre, qui vérifie les comptes. Puis le ministre transmet le compte, ainsi vérifié, à la Cour, qui, après avoir vérifié de son côté, statue par voie de déclaration. Le ministre communique l'arrêt au comptable, et arrête ensuite définitivement le compte.

Il est bon de rappeler ici qu'il ne s'agit que des matières de consommation. Mais la comptabilité des objets mobiliers appartenant à l'État, et garnissant les bâtiments publics, ce qu'on appelle les meubles meublants, les machines, les objets précieux qui remplissent les bibliothèques, musées, archives, etc., n'est pas soumise au contrôle de la Cour des comptes.

Ainsi, dans les bureaux d'ingénieurs, il y a des objets mobiliers appartenant à l'État, des instruments, surtout pour le service hydraulique (nous reviendrons sur ce point). Les ingénieurs doivent constater par des inventaires l'existence de ces objets, en noter et en suivre les déplacements. Ils ne sont pas pour cela des comptables en matières soumis au contrôle de la Cour des comptes.

345. Voyons maintenant les attributions de la Cour des comptes à l'égard des ordonnateurs.

La Cour ne peut, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs. Cette règle est posée, en termes exprès, dans l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807.

Elle ne peut non plus, ce qui aboutirait au même résultat, refuser aux payeurs l'allocation des payements par eux faits sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des pièces déterminées par les lois et les règlements. C'est encore le même article qui le dit.

Il y a mieux. Si l'ordonnateur, malgré les observations du payeur qui lui fait remarquer que les pièces justificatives ne sont pas jointes à son ordonnance, persiste à demander que le payement soit fait, et requiert formellement le payeur d'y procéder, celui-ci est à couvert, d'après l'article 91 du décret du 31 mai 1862.

C'est au pouvoir législatif seul que les comptes des ordonnateurs des dépenses de l'État sont rendus, comme c'est au conseil général et au conseil municipal que sont rendus les comptes des ordonnateurs des dépenses du département et de la commune.

Mais le législateur a tenu à profiter, pour s'éclairer dans l'exercice de son contrôle, des observations que la Cour des comptes pourrait avoir occasion de faire. La Cour ne juge que les opérations des comptables, mais elle voit nécessairement les opérations des ordonnateurs, qui sont le préliminaire et la justification des opérations des comptables. Aussi la Cour des comptes est-elle appelée, d'une part, à contrôler par des déclarations les comptes moraux des ministres, d'autre part, à signaler ce qui lui paraîtrait irrégulier dans les opérations des comptables.

En premier lieu, elle constate et certifie, d'après le relevé des comptes individuels et les pièces justificatives que doivent lui produire les comptables, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et les ministres ordonnateurs. Elle rend à ce sujet des déclarations de conformité qui sont prononcées en audience publique, et dont le texte est communiqué au Sénat et au Corps législatif.

En second lieu, quant aux observations, chaque référendaire, dans son rapport, doit faire des observations de deux natures, les unes concernant la ligne de compte seulement, — voilà ce qui touche le comptable, — les autres résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois, et de la nature des dépenses avec les crédits qui ont été votés, cela concerne les ordonnateurs. Ces observations sont appréciées par la chambre qui juge les comptes, et renvoyées, s'il y a lieu, à une commission composée des présidents, du procureur général et de trois maîtres, qui propose à la Cour un projet de rapport à l'Empereur, contenant, avec ses observations, des vues de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité. Ce rapport est imprimé chaque année, et distribué au Sénat et au Corps législatif avec les éclaircissements fournis par les divers ministères.

Cette institution a pour résultat d'empêcher les irrégularités qui pourraient être commises dans l'ordonnancement des dépenses, soit par les ministres, soit par les agents auxquels l'ordonnancement des dépenses est délégué. Les plus petites infractions aux lois et règlements sur la comptabilité publique sont relevées soigneusement par la Cour, dans un tableau annexé à chacun de ses rapports annuels.

On peut apprécier par quelques chiffres l'étendue des

travaux de la Cour des comptes. Voici les indications que donnait M. le comte de Casabianca, procureur général, dans un discours prononcé le 3 novembre 1865, à l'audience de rentrée de la Cour. « Du 3 novembre 1864 au 31 octobre 1865, la Cour des comptes a prononcé 2,151 arrêts et 7 déclarations générales de conformité ; — 1,157 arrêts concernaient la comptabilité du trésor, et 663 celle des communes et des établissements publics. Elle a vérifié, jusque dans ses fractionnements les plus minimes, les recettes et les dépenses de l'exercice 1863, qui se sont élevées à 4 milliards et demi. Parmi les comptabilités communales se trouvent celles de la recette municipale et de la caisse des travaux de Paris, dont le total en recettes et dépenses atteint le chiffre de 900 millions, y compris les opérations de trésorerie. En outre, la Cour a vérifié les comptes-matières des divers départements ministériels. Tous ces travaux réunis ont exigé le dépouillement de plus de 18 millions de pièces comptables. »

CHAPITRE V

DU CONSEIL D'ÉTAT

§ 1er. — ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT CONSIDÉRÉ COMME JURIDICTION ADMINISTRATIVE

346. La juridiction suprême en matière administrative appartient à l'Empereur en Conseil d'État.

Nous avons déjà indiqué les fonctions juridiques du Conseil d'État de l'ancienne monarchie. L'une des fractions du Conseil, qui portait le nom de conseil des parties, remplissait le rôle que joue la Cour de cassation depuis 1790. Les contestations que nous comprenons aujourd'hui sous le nom de contentieux administratif étaient surtout jugées par le conseil des dépêches et par les diverses commissions dépendant du conseil des finances et du commerce, notamment par le comité des finances pour les affaires contentieuses, créé en 1777. L'institution d'un comité contentieux des départements, organisé par une ordonnance royale du 9 août 1789, fut éphémère.

L'Assemblée constituante supprima le Conseil d'État, en donnant son nom au conseil des ministres. La loi des 27 avril-25 mai 1791 attribuait à ce conseil la discussion des motifs qui peuvent nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs et la suspension de leurs membres. C'était maintenir la juridiction administrative suprême. Mais il ne faut pas oublier que les directoires de département statuaient en dernier ressort sur les contestations relatives aux contributions directes et aux travaux publics qui leur étaient déférées, et que, d'autre part, les questions concernant la liquidation des dettes de l'État étaient examinées souverainement par l'Assemblée nationale.

D'après la constitution du 5 fructidor an III, les ministres ne formaient pas un conseil. Chaque ministre fut par là même investi du droit de juger les réclamations qui s'élèveraient contre les actes des agents qui lui étaient subordonnés. Mais un tel état de choses n'offrait aucune garantie ni à l'État ni aux particuliers.

La constitution de l'an VIII créa un Conseil d'État chargé, sous la direction des Consuls, de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. Puis l'arrêté du 5 nivose an VIII précisa ses attributions. L'article 11 portait : « Le Conseil d'État prononce, d'après le renvoi des consuls : 1° sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux ; 2° sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres. » Ainsi la juridiction administrative suprême fut attribuée au Conseil d'État, mais sous la direction des Consuls ; c'est-à-dire que la décision n'émanait pas du Conseil, qu'elle n'avait de valeur qu'autant que les Consuls se l'appropriaient

en la signant. La question fut discutée par le Tribunat et résolue dans ce sens à la séance du 12 nivôse an IX.

Bientôt un perfectionnement notable fut apporté à l'exercice des fonctions du Conseil d'État au point de vue du jugement du contentieux. On sait que le Conseil d'État était divisé, comme il l'est encore, en sections correspondant aux différents ministères. Dans les premières années, les affaires contentieuses étaient réparties, pour l'examen préalable qui précédait la décision de l'assemblée générale, entre les différentes sections qui préparaient un projet de décision. Le 11 juin 1806, fut créé la commission du contentieux, chargée de faire l'instruction et de préparer le rapport de toutes les affaires contentieuses. Elle était composée de six maîtres des requêtes et de six auditeurs, et présidée par le grand-juge, ministre de la justice. Cette concentration de l'instruction et de la préparation des décisions devait être favorable à l'établissement d'une jurisprudence fixe, qui est d'autant plus nécessaire en matière administrative que la législation est plus incomplète sur certains points.

Le même décret instituait les avocats au Conseil, mandataires nécessaires et défenseurs des parties.

Depuis 1806 jusqu'en 1849, le comité du contentieux a toujours formé une partie distincte du Conseil chargée de préparer les décisions de l'assemblée générale sur les affaires contentieuses. Seulement à partir de la Restauration, il y est entré des conseillers d'État.

Un autre progrès notable dans le mode de fonctionnement de cette juridiction, c'est l'établissement de la publicité des séances, dû à la monarchie de Juillet. Depuis l'ordonnance du 2 février 1831, les avocats au Conseil n'ont plus eu seulement à présenter des requêtes écrites développant les moyens

des parties : ils ont la faculté de présenter des observations orales pour appeler l'attention du Conseil sur les points saillants du débat.

En même temps, la composition de l'assemblée générale chargée de statuer sur les affaires contentieuses a été modifiée. Nous avons dit qu'il y avait dans le Conseil des conseillers en service ordinaire et des conseillers en service extraordinaire. Ces derniers étaient des fonctionnaires publics considérables, des secrétaires généraux, des directeurs généraux de ministères. Ils avaient jusqu'en 1831 participé comme les autres au jugement des affaires contentieuses. L'ordonnance du 12 mars 1831 décida que les membres du service ordinaire, qui n'étaient pas mêlés à l'administration active, participeraient seuls au jugement de ces affaires. Elle ajoutait même que, lorsqu'une décision ministérielle serait attaquée, les membres du comité du Conseil qui auraient donné leur avis sur cette décision ne pourraient pas délibérer sur le pourvoi.

La même ordonnance créait un ministère public, afin que la discussion des affaires en séance publique présentât toutes les garanties désirables au point de vue des intérêts de la société comme des intérêts des parties.

Toutes ces améliorations avaient été consacrées par la loi du 19 juillet 1845.

Un nouveau système a été adopté en 1849. D'après la loi du 3 mars 1849, la juridiction administrative n'était plus exercée par le chef de l'État sur l'avis du Conseil d'État ; le Conseil avait un pouvoir propre.

On a vu que, sous le régime républicain, le Conseil d'État était devenu une espèce de seconde Chambre ; que ses membres, au moins ceux qui avaient voix délibérative, les conseillers, étaient nommés par l'Assemblée nationale.

—

Le Conseil se divisait en trois sections, législation, administration, contentieux. La section du contentieux délibérait seule sur les affaires contentieuses. L'assemblée générale n'avait plus à en connaître, et les décisions de la section du contentieux étaient exécutoires par elles-mêmes, sans approbation du chef de l'État. D'autre part, à cette époque, le Conseil avait perdu le pouvoir de statuer sur les conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. La décision de ces questions avait été attribuée, nous le verrons plus tard, à un tribunal composé moitié de conseillers d'État, moitié de conseillers à la Cour de cassation, sous la présidence du ministre de la justice.

En 1852, on est revenu au système antérieur, avec certaines modifications qui méritent d'être relevées. La juridiction administrative suprême est exercée par l'Empereur en Conseil d'État ; mais on a profité des leçons de l'expérience, et l'organisation qui était en vigueur de 1831 à 1848 a été modifiée à deux points de vue.

On a reconnu que les affaires risqueraient d'être mal jugées si elles étaient portées à l'assemblée générale, même exclusivement composée du service ordinaire, qui compte 50 membres. Une assemblée aussi nombreuse n'est pas propre à entrer dans le détail des affaires, surtout de celles qui ont un caractère juridique. On a donc attribué la décision des affaires à une assemblée composée : 1° des membres de la section du contentieux qui reste chargée de diriger l'instruction et de préparer les décisions ; 2° de dix membres choisis dans les autres sections du Conseil, deux par section.

Une autre simplification a été apportée dans le jugement des affaires. Il a paru suffisant de laisser à la section du contentieux seule le soin de préparer les décrets de l'Empereur

pour les affaires dans lesquelles les parties sont dispensées d'être représentées par des avocats, et qui généralement n'ont pas une grande importance. Dans ce cas, la section ne statue pas en audience publique.

347. En résumé, voici quelle est aujourd'hui l'organisation du Conseil d'État délibérant au contentieux, d'après les dispositions du décret organique du 25 janvier 1852 et du décret réglementaire du 30 janvier suivant :

La base de l'organisation, c'est la section du contentieux composée d'un président de section, de cinq conseillers d'État, et d'un certain nombre de maîtres des requêtes et d'auditeurs. Un arrêté du président du Conseil d'État désigne les membres du Conseil qui doivent faire partie de la section du contentieux.

A la section du contentieux s'adjoignent, pour le jugement des affaires portées en séance publique, dix conseillers, désignés par décret impérial, et qui sont pris en nombre égal dans chacune des cinq autres sections du Conseil.

Le ministre présidant le Conseil d'État ne peut pas présider la section du contentieux, mais il peut présider l'assemblée du Conseil délibérant au contentieux. Et il use de ce droit autant que le lui permettent les travaux considérables qui appellent son attention.

Le ministère public se compose de trois maîtres des requêtes désignés par l'Empereur pour remplir les fonctions de commissaires du gouvernement, soit auprès de l'assemblée du Conseil délibérant au contentieux, soit auprès de la section, lorsqu'elle décide seule[1].

[1] Sous l'empire de l'ordonnance du 12 mars 1831 et de la loi du 19 juillet 1845 (art. 20) la désignation des commissaires du gouvernement était faite, chaque année, par le garde des sceaux. Ce système a été notablement modifié par la loi du 3 mars 1849, d'après l'article 36 de cette loi, le maître des requêtes chargé des fonctions du ministère

Un secrétaire est attaché à la section du contentieux. Il remplit les fonctions de greffier. Mais c'est le secrétaire général du Conseil qui délivre les expéditions des décisions.

Il y a un corps d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, mandataires et défenseurs obligés des parties dans tous les cas où la loi n'a pas dispensé de leur ministère.

Voilà le personnel qui participe ou qui concourt à l'exercice de cette juridiction.

848. Mais le Conseil d'État n'a pas le pouvoir propre qui appartient aux tribunaux de l'ordre judiciaire, et même aux autres juridictions administratives. Il ne fait que préparer des projets de décision qui n'ont de valeur que lorsqu'ils sont revêtus de la signature de l'Empereur. L'Empereur a le droit de prendre une décision contraire à celle que lui propose le Conseil d'État; seulement, l'article 24 du décret organique du Conseil exige que, dans ce cas, le décret soit inséré au Bulletin des lois et au *Moniteur*.

C'est une tradition qui a été constamment suivie par tous les gouvernements depuis l'an VIII jusqu'à 1848, et qui a été reprise en 1852. On a vu des dangers pour la liberté de l'administration, sans laquelle sa responsabilité n'existerait plus, à ce qu'un corps placé au centre de l'Empire contrôlât, au point de vue légal, les actes de toutes les autorités administratives, y compris le chef de l'État lui-même. On a pensé que le chef de l'État seul pouvait remplir cette mission. Seulement, on a institué des garanties pour les particuliers, en l'obligeant à prendre l'avis d'un conseil composé d'hommes expérimentés, assez mêlés au mouvement des affaires admi-

publie et ses deux suppléants étaient désignés par le Président de la république. L'article 18 du décret organique du 25 janvier 1852 a rétabli l'égalité entre les trois commissaires du gouvernement qui sont désignés par le chef de l'État. Quant au renouvellement annuel, il est supprimé depuis 1849.

nistratives pour en bien comprendre les besoins, assez désintéressés dans cette action pour pouvoir être impartiaux. Du reste, il n'y a là qu'une théorie. Dans la pratique, jamais le chef de l'État n'a pris un décret contraire à celui qui lui était proposé. Ce n'est pas que les solutions données par le Conseil aient toujours été conformes aux désirs de l'administration. Le dernier compte rendu des travaux du Conseil d'État, pour la période comprise entre 1861 et 1865, montre que les pourvois formés par l'administration ont été fréquemment rejetés; que les pourvois formés par les particuliers ont été très-fréquemment admis[1]. Il fait voir, en outre, qu'il y a eu un nombre considérable de décisions ministérielles annulées, et même de décrets impériaux rapportés sur l'avis du Conseil d'État[2].

Néanmoins, jamais l'Empereur, pas plus que les chefs de l'État qui l'ont précédé, n'a substitué une autre solution à celle qui lui était proposée par le Conseil d'État[3]. Aussi, l'usage s'est-il établi depuis longtemps d'appeler arrêts du Conseil les décisions prises par le chef de l'État sur la proposition du Conseil d'État délibérant au contentieux.

[1] Nous donnerons les chiffres à la fin de ce chapitre.

[2] Sur 85 décrets impériaux qui ont été l'objet de pourvois, 36 ont été infirmés; sur 318 décisions ministérielles attaquées, il en a été annulé 122.

[3] M. Dufour, dans son *Traité de droit administratif appliqué*, signale, et plusieurs auteurs ont signalé après lui, deux affaires dans lesquelles la solution proposée par le Conseil n'a pas été adoptée, sans toutefois qu'il ait été rendu une décision en sens contraire. Mais on n'a pas dit que, dans ces affaires, il n'y avait eu qu'un ajournement de la solution, ce qui atténue un fait assurément regrettable.

Sous la monarchie de juillet, en 1840, le roi refusa de signer un projet de décision sur une instance engagée par la liste civile contre des propriétaires qui prétendaient avoir, en vertu de ventes nationales, des droits de vue, d'accès et d'égout sur le bois de Vincennes. La décision était favorable au fond à la liste civile, mais le Conseil avait admis que le ministre des finances avait le droit d'intervenir à titre de représentant du domaine de l'État, dans cette instance, tandis que l'intendant général de la liste civile soutenait qu'il avait seul qualité pour plaider. La législation sur la liste civile ayant été modifiée sur ce point après 1852, l'affaire a été reprise et jugée à nouveau le 18 août 1856.

Un fait analogue s'est produit pour un projet de décision adopté en 1852 par le

Et, non-seulement ce système, satisfaisant en théorie pour les scrupules monarchiques, n'enlève pas de garanties aux particuliers, mais on pourrait dire qu'il leur en donne, et que le Conseil a bien plus de hardiesse dans ses décisions pour protéger les droits privés contre les excès de l'action administrative, parce qu'il sait que ses décisions seront signées par le chef de l'État, et qu'il n'est pas à craindre que les administrateurs refusent de s'y conformer, quand le Souverain se les sera appropriées.

349. L'énumération des attributions du Conseil en matière contentieuse n'a jamais été faite dans aucun des actes qui ont organisé le Conseil. Le décret du 25 janvier 1852 se borne à indiquer que le Conseil d'État « prépare les projets de décret qui statuent... sur le contentieux administratif. » C'est donc seulement en combinant les diverses dispositions des lois sur les autres juridictions que nous pouvons arriver à connaître les attributions du Conseil.

On peut dire que le Conseil d'État, considéré comme juridiction, prononce dans trois conditions différentes. D'abord il est juge en premier et dernier ressort. Puis il est juge d'appel. Enfin il remplit les fonctions de Cour de cassation : 1° en cassant les décisions des juridictions administratives qui statuent en dernier ressort, pour violation des formes ou de la loi ou seulement pour excès de pouvoirs, et encore en annulant, dans le cas d'excès de pouvoirs, les actes de tous les agents de l'administration et même des conseils administratifs, lorsqu'ils ont une autorité propre ; 2° en statuant sur les règle-

Conseil d'État et qui faisait droit à deux demandes que des magistrats de la Cour de cassation, suspendus au mois de mars 1848, et réintégrés dans leurs fonctions le 10 août 1849, avaient formées à l'effet d'obtenir le payement de leur traitement pendant la durée de leur suspension. Le décret qui approuve la décision du Conseil n'a été signé que le 4 mai 1861.

ments de juges entre les différentes juridictions administratives qui se disputent ou se renvoient la connaissance d'une affaire; 5° en statuant sur les pourvois formés par les ministres dans l'intérêt de la loi, contre les décisions des juridictions administratives qui n'ont pas été attaquées par les parties intéressées. Reprenons cette énumération dans le détail.

350. Le Conseil prononce en premier et dernier ressort d'abord sur les recours formés contre les actes du chef de l'État qui blessent des droits.

Ainsi, un décret impérial liquide la pension d'un fonctionnaire public, d'un ingénieur. Ce fonctionnaire pense qu'il n'a pas été tenu compte de toutes ses années de services, que ses droits ont été mal appréciés. Il peut réclamer devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

Ainsi encore, un officier se plaint de n'avoir pas été nommé à un grade supérieur, lorsque son ancienneté lui donnait droit à l'avancement. La loi du 19 mai 1834 a constitué en cette matière des droits aux officiers. Il peut attaquer devant le Conseil d'État au contentieux le décret qui a nommé son concurrent. Le Conseil forme bien, en pareil cas, le premier et le dernier degré de juridiction, car, évidemment, l'acte qui a liquidé la pension ou qui a conféré un grade à un officier n'est pas un jugement.

Le Conseil d'État statue dans les mêmes conditions sur les demandes qui tendent à obtenir l'interprétation des actes émanés du chef de l'État ou des souverains antérieurs à 1789, lorsque ces actes ont été faits dans l'exercice du pouvoir administratif; nous avons expliqué précédemment les règles à suivre pour l'interprétation des actes administratifs. Il est inutile d'y revenir[1].

[1] Voy. p. 381.

Mais nous n'avons pas parlé de l'interprétation des décrets rendus au contentieux. Est-ce exclusivement à l'Empereur en Conseil d'État qu'il appartient de la donner? Plusieurs décisions ont consacré cette doctrine[1]. Toutefois, si des difficultés s'élèvent sur le sens et la portée d'un décret rendu au contentieux qui avait statué sur un recours formé contre un arrêté de conseil de préfecture, il appartient au conseil de préfecture de prononcer sur ces difficultés[2].

Le Conseil statue aussi en premier ressort sur les recours formés contre certaines décisions des ministres qui blessent des droits, sans être des jugements, et qui ne peuvent être attaquées que devant le Conseil d'État, par exemple : 1° les décisions des ministres qui règlent le décompte d'un marché de fournitures ou qui résilient ce marché ; 2° celles qui rejettent la demande d'un créancier de l'État, lorsque la contestation n'est pas de nature à être portée devant les conseils de préfecture ou devant l'autorité judiciaire ; 3° les contraintes décernées par le ministre des finances, en vertu de l'arrêté du 18 ventôse an VIII; 4° les décisions qui rejettent les demandes de pension formées par des fonctionnaires.

Il statue aussi en premier ressort sur les recours formés contre les décisions de préfets qui ont refusé à des industriels l'autorisation de créer un établissement insalubre.

Il faut noter parmi les matières sur lesquelles le Conseil d'État peut prononcer en premier et dernier ressort, les contestations relatives à la police et à l'administration intérieure de la Banque de France (art. 21 de la loi du 22 avril 1806); mais il n'y a pas d'exemple de pareilles contestations. Le Conseil peut encore statuer directement sur cer-

[1] *Arr. Cons* 9 août 1851 (*Benassi*). — 24 mars 1853 (*Aérateurs Tulin*).
[2] *Arr. Cons* 28 janvier 1848 (*Monnard*), — 15 mars 1855 (*Boulland*) — 31 janvier 1867 (*Benoud*).

taines contestations, en matière de majorats. (Art. 41 et 42 du décret du 1er mars 1808.)

351. Le Conseil d'État est juge d'appel des décisions rendues par les conseils de préfecture, par les commissions instituées pour fixer les indemnités de plus value, par les ministres dans les cas où ils prononcent comme juges, et par les juridictions administratives instituées aux colonies.

352. Dans l'exercice des attributions qu'il nous reste à parcourir, le Conseil prononce comme la Cour de cassation, c'est-à-dire qu'il se borne à annuler les actes irréguliers sans rien mettre à la place.

Ainsi il statue, en vertu de l'article 17 de la loi du 16 septembre 1807, sur les recours formés pour incompétence, violation des formes et de la loi, contre les arrêts de la Cour des comptes. Il statue dans les mêmes conditions, en vertu de l'article 30 de la loi du 13 juin 1851, sur les recours formés contre les décisions des jurys de révision de la garde nationale.

Enfin il prononce sur les recours pour excès de pouvoirs qui sont portés devant lui, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790 :

1° Contre les décisions des autres juridictions administratives qui statuent en dernier ressort, — conseil impérial de l'instruction publique, — conseil départemental, — conseil de révision pour le recrutement de l'armée. Il n'est pas nécessaire que ce pourvoi ait été réservé ; il suffit qu'il n'ait pas été formellement exclu pour qu'il puisse être exercé ; nous en avons déjà cité des exemples en parlant de chacune de ces juridictions ;

2° Contre les actes de toutes les autorités administratives, maires, sous-préfets, préfets, ministres, chef de l'État ;

3° Contre les actes des conseils administratifs, dans le

cas où ils ont un pouvoir propre ; par exemple, les conseils généraux, lorsqu'ils classent les chemins vicinaux de grande communication[1]. Nous nous sommes déjà expliqué sur l'excès de pouvoirs, les conditions qui le constituent et les différents cas dans lesquels il peut être réprimé[2].

353. Le Conseil prononce encore sur les règlements de juges, c'est-à-dire sur les débats de compétence qui s'élèvent entre les diverses juridictions administratives, comme le fait la Cour de cassation sur les difficultés de même nature qui s'élèvent entre des cours impériales ou des tribunaux qui ne ressortissent pas à la même Cour.

Mais il ne faut pas confondre ce pouvoir, qui rentre dans l'exercice de la juridiction administrative, avec un pouvoir tout différent, qui est également confié à l'Empereur en Conseil d'État, avec le droit de statuer sur les conflits d'attribution entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. C'est comme supérieur des juridictions administratives que, dans le cas où deux juridictions de cette espèce se disputent ou se renvoient une affaire, le Conseil décide quelle est celle qui est compétente pour en connaître. Quand, au contraire, il s'agit d'apprécier si c'est l'autorité judiciaire ou l'autorité administrative qui doit juger un litige, c'est comme conseiller du chef de l'État, dans l'exercice de son pouvoir de gouvernement, supérieur commun de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative, chargé de maintenir la séparation de ces deux autorités, que le Conseil est appelé à prononcer. Nous verrons bientôt dans quelles formes et dans quelles conditions s'exerce ce pouvoir.

354. Enfin le Conseil statue sur les pourvois qui sont for-

[1] *Arr. Cons.* 3 mai 1839 (*commune de Montgaroul*), — 19 février 1840 (*ville de Saint-Étienne*), — 16 mars 1850 (*commune de Tagnon*).

[2] Voy. p. 391 et suiv

més par les ministres dans l'intérêt de la loi, et qui n'ont pour objet que de faire donner aux juridictions inférieures un enseignement doctrinal, sans porter atteinte aux droits des parties engagées dans les contestations sur lesquelles les décisions attaquées ont statué.

Aucun texte de loi aujourd'hui en vigueur n'attribue aux ministres le droit de former des pourvois dans l'intérêt de la loi contre les décisions des juridictions administratives, comme le procureur général près la Cour de cassation peut le faire, en vertu de l'article 88 de la loi du 27 ventôse an VIII, contre les décisions des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Néanmoins le Conseil d'État a toujours admis que ce droit dérivait pour les ministres du pouvoir qui leur appartient de veiller à l'exécution des lois, chacun pour les matières qui rentrent dans ses attributions. On peut en citer plusieurs exemples antérieurs à 1849[1]. La loi du 3 mars 1849, dans son article 44, avait confié au ministre de la justice seul le droit de former des pourvois dans l'intérêt de la loi. Cette loi ayant été abrogée par le décret du 25 janvier 1852, les anciennes traditions ont été reprises.

Mais, le Conseil d'État a dû rappeler plusieurs fois ce principe, les ministres ne sont recevables à présenter des pourvois dans l'intérêt de la loi qu'autant que les décisions contre lesquelles ils les forment n'ont pas été attaquées par les parties dans les délais fixés par le règlement du Conseil, et qu'elles ne peuvent plus l'être[2]. D'un autre côté, il est évident qu'un recours dans l'intérêt de la loi n'est pas recevable,

[1] *Arr. Cons.* 8 février 1838 (*ministre des finances*), — 27 février 1840 (*ministre des travaux publics*), — 8 avril 1842 (*ministre de l'intérieur et Duvergier c. Recordère*).

[2] *Arr. Cons.* 2 août 1854 (*ministre de l'intérieur*), — 18 février 1864 (*ministre des travaux publics*), — 14 août 1867 (*ministre des travaux publics*).

quand il ne tend qu'à faire rectifier une erreur de fait et non à relever une violation de la loi[1].

§ 2. — PROCÉDURE SUIVIE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

355 Sources des règles de la matière. — Division.
356. Introduction des affaires. — Nécessité du ministère d'avocat. — Exceptions à cette règle.
357 Des éléments essentiels du recours et des pièces qui doivent y être jointes.
358. Du droit de timbre et d'enregistrement. — Exemptions.
359. Du delai dans lequel doit être formé le pourvoi. — Manière de calculer le délai.
360. De la notification des décisions qui est le point de départ du délai.
361. Du sursis à l'exécution de la décision attaquée.
362. Instruction de l'affaire. — Mise en cause de l'adversaire.
363 Des moyens d'instruction dont le Conseil d'État dispose.
364 Du pourvoi incident.
365. De l'intervention.
366. Préparation de la décision. — Délibération de la section — Audience publique du conseil.
367. Rédaction, signature et lecture de la décision.
368. Des dépens et de la condamnation de l'État aux dépens.
369. Exécution des décisions.
370. Recours.
371. Statistique des travaux du Conseil d'État au contentieux.

355. Nous devons étudier maintenant, avec quelque soin, quoique en abrégé, les règles de la procédure suivie devant le Conseil d'État.

Les règles de cette procédure se trouvent principalement dans le décret du 22 juillet 1806, dans le décret organique du 25 janvier 1852 et dans le décret réglementaire du 30 du même mois.

Nous avons à rechercher comment s'introduisent, s'instruisent et se jugent les affaires. Nous verrons ensuite les recours ouverts contre les décisions et les règles relatives à leur exécution.

[1] *Arr. Cons.* 13 avril 1850 (*ministre des travaux publics*

356. Il faut distinguer, pour l'introduction des affaires, entre les pourvois formés par les ministres et les pourvois formés par les particuliers et même par les personnes morales, départements, communes, établissements publics, qui sont traitées comme les particuliers.

Les ministres présentent leurs recours par un rapport adressé à l'Empereur. Ils n'emploient pas ordinairement le ministère d'un avocat au Conseil.

Pour les particuliers et les personnes morales, en principe, les affaires doivent s'introduire par le ministère d'un avocat.

C'était une règle absolue en 1806. Mais peu à peu il y a été dérogé par une série de dispositions qui avaient pour but de rendre accessible la juridiction du Conseil d'État, pour des affaires qui n'ont pas un intérêt pécunaire considérable, et dont le gouvernement a néanmoins intérêt à être saisi.

Cette exception a été établie en matière de contributions directes par les lois du 26 mars 1831 (art. 29), du 21 avril 1832 (art. 30), et du 25 avril 1844 (art. 22).

Elle s'applique par suite en matière de taxes assimilées pour le recouvrement à ces contributions. Nous avons indiqué ces taxes en traitant des attributions des conseils de préfecture[1]. Il y avait même, dès 1824, un texte spécial pour les prestations en nature imposées en vue de la construction et de l'entretien des chemins vicinaux.

L'exception s'applique aussi en matière de réclamations contre les opérations électorales auxquelles il est procédé pour la nomination des membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissement, des conseils municipaux, en vertu de la loi du 22 juin 1833 (art. 15), et de la loi du 5 mai 1855 (art. 45).

[1] P. 422 et 425.

La loi du 30 mai 1851 (art. 25) l'a établie en matière de contraventions à la police du roulage, et cette disposition a été étendue par la loi du 21 juin 1865 (art. 12), aux recours contre tous les arrêtés des conseils de préfecture en matière répressive.

Enfin le décret du 2 novembre 1864, dans son article 1er, a étendu la dispense du ministère d'avocat aux recours portés devant le Conseil d'État, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790, contre les actes des autorités administratives pour incompétence et excès de pouvoirs, et aux recours formés contre les décisions ministérielles portant refus de liquidation de pension ou contre les décrets impériaux qui liquident les pensions.

Seulement toutes les dispenses du ministère d'avocat ne sont pas conçues dans les mêmes termes. Il y aurait à prendre à ce sujet une mesure générale afin d'éviter la confusion et les fausses démarches qu'elle peut entraîner.

Pour certains pourvois, ils ne peuvent jouir du bénéfice de la dispense qu'à la condition d'être déposés à la préfecture. Le préfet transmet le dossier au Conseil d'État après l'avoir fait compléter. C'est ce qui a lieu pour les contributions directes et les taxes assimilées.

Pour d'autres, le pourvoi peut être déposé à la sous-préfecture ou à la préfecture, au choix du réclamant. C'est ce qui a lieu en matière répressive.

Pour d'autres enfin, le pourvoi doit être transmis directement par les parties au Conseil d'État. C'est la règle pour les élections, les pensions, et les recours pour excès de pouvoirs.

Et il ne faut pas s'y tromper, parce que le pourvoi doit être formé dans un délai déterminé, et que, si la partie perd

du temps en s'adressant à un intermédiaire qu'elle n'avait pas à employer, elle subit la peine de la mauvaise direction donnée à son recours.

Bien entendu, il ne s'agit que d'une dispense dont la partie peut ne pas user. Elle a toujours la faculté d'employer le ministère d'un avocat; seulement, si elle gagne son procès, la partie adverse ne supporte pas les dépenses qui auraient pu être évitées[1].

357. Qu'il soit formé par le ministère d'un avocat ou par les parties elles-mêmes, le recours doit contenir, aux termes de l'article 1er du décret du 22 juillet 1806, l'exposé sommaire des faits et moyens, les conclusions, les noms et la demeure des parties, enfin l'énumération des pièces dont on entend se servir. Ces pièces, dont la première est la décision attaquée, doivent être jointes au pourvoi.

Le Conseil d'État a plusieurs fois rejeté des pourvois à l'appui desquels les parties ne présentaient aucun moyen. Il a rejeté aussi des pourvois comme non recevables, lorsque la décision attaquée n'était pas produite[2]. Ainsi un recours direct contre un refus verbal d'un maire ou d'un préfet n'est pas recevable, puisqu'on ne peut produire une décision écrite. Il faut, dans ce cas, s'adresser au ministre, et si le ministre garde le silence pendant quatre mois, on peut se pourvoir devant le Conseil, par application de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864.

358. Une autre condition essentielle du pourvoi, c'est qu'il doit être écrit sur papier timbré, sauf les cas où la loi a accordé une dispense.

[1] De nombreuses décisions ont été rendues en ce sens. Il suffit de citer les arrêts du 5 février 1867 (*association de Valençole*), — 25 juin 1868 (*commune de Fontenay-sous-Bois*, — 29 juillet 1868 (*vallée de la Dive*).

[2] Voy. notamment les arrêts du 27 mai 1863 (*Estienne*), — et du 28 novembre 1867 (*Delalot*).

L'article 29 de la loi du 21 avril 1852 accorde une dispense pour les pourvois en matière de contributions directes, quand la cote contre laquelle on réclame ne dépasse pas 30 francs. Cette dispense s'applique nécessairement aux pourvois contre les taxes assimilées aux contributions directes.

Pour les prestations en nature, l'article 5 de la loi du 28 juillet 1824 accorde une dispense absolue, quel que soit le chiffre de la cote sur laquelle porte la réclamation.

Les justiciables sont encore dispensés du payement du droit de timbre pour les pourvois en matière d'élections[1] et en matière de recrutement de la garde nationale[2].

Mais, à part ces exceptions, tous les recours pour lesquels le législateur a accordé la dispense du ministère d'avocat et des droits d'enregistrement et de greffe, doivent être présentés sur papier timbré. Il en est ainsi, à plus forte raison, pour les pourvois que le décret du 2 novembre 1864 a permis de présenter sans l'intermédiaire des avocats au Conseil. Une loi seule pouvait accorder l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement.

359. Le pourvoi doit être formé dans le délai de trois mois à dater du jour où la décision attaquée a été notifiée. L'article 11 du décret du 22 juillet 1806 est formel à cet égard et la jurisprudence du Conseil applique rigoureusement cette règle d'ordre public. La fin de non-recevoir est même fréquemment soulevée d'office [3].

Pendant quelque temps, le Conseil semble avoir admis que cette règle ne s'appliquait pas dans le cas de recours

[1] Loi du 22 juin 1833, art. 53. — Loi du 5 mai 1855, art. 45.

[2] Loi du 13 juin 1851, art. 106.

[3] Les délais sont plus longs pour ceux qui demeurent hors de la France continentale. L'article 13 du décret de 1806 rend applicables, en pareil cas, les dispositions de l'article 73 du code de procédure civile. Toutefois, une loi du 11 juin 1859 a abrogé cet article pour la Corse et l'Algérie.

pour excès de pouvoirs dirigé contre les actes des préfets ou des autres agents de l'administration subordonnés aux ministres. On faisait valoir, en ce sens, que le législateur n'ayant établi aucun délai pour les recours formés devant les ministres, il était sans intérêt de repousser comme tardifs des recours que les parties pouvaient faire revivre en s'adressant au ministre et en attaquant ensuite devant le Conseil la décision confirmative du ministre. Néanmoins le Conseil a pensé qu'il ne pouvait établir aucune distinction, et, à partir de 1862, il a opposé la fin de non-recevoir, même aux pourvois formés pour excès de pouvoirs contre les arrêtés de préfet[1]. Toutefois il a décidé que, bien qu'un pourvoi formé directement contre un arrêté de préfet eût été rejeté comme tardif, par application de l'article 11 du décret de 1806, on ne pouvait opposer au réclamant la chose jugée, lorsqu'il allait attaquer cet arrêté devant le ministre et qu'il revenait ensuite attaquer la décision du ministre devant le Conseil d'État[2].

Comment doit-on calculer le délai de trois mois fixé par l'article 11? Il faut calculer par mois, quel que soit le nombre des jours compris dans le mois. De plus, il n'y faut comprendre ni le jour où la décision a été notifiée, ni le jour du terme. La jurisprudence du Conseil est constante sur ce point et c'est par erreur que plusieurs auteurs ont signalé quelques arrêts comme contradictoires. Ainsi, lorsqu'une décision a été notifiée le 19 octobre, le pourvoi doit être formé au plus tard, le 20 janvier suivant[3].

[1] *Arr. Cons.* 20 mars 1862 (*ville de Châlons*), — 5 juin 1862 (*d'Andigné de Resteau*), — 10 avril 1865 (*Durand*), — 6 juillet 1865 (*Lautel*).

[2] *Arr. Cons.* 9 février 1865 (*d'Andigné de Resteau*).

[3] *Arr. Cons.* 15 juillet 1832 (*de Reculot*), — 14 décembre 1843 (*Colonna*), — 21 février 1847 (*ville d'Orléans*), — 23 novembre 1850 (*Mourier*), — *id.* (*Pary*), — 20 janvier 1859 (*compagnie du chemin de fer du midi*), — 22 janvier 1863 (*Milon*).

M. Serrigny, en réponse aux auteurs qui ont considéré plusieurs décisions du Conseil

360. La question de savoir ce qu'il faut entendre par la notification de la décision, notification qui est le point de départ du délai des recours, a une grande importance pour les parties comme pour les agents de l'administration.

D'abord il est constant aujourd'hui qu'une notification par huissier n'est pas nécessaire, à moins que la contestation ne soit engagée entre deux particuliers. L'administration centrale peut notifier ses décisions par les agents administratifs, maires, commissaires de police, gardes champêtres et autres; il en est de même des administrations locales[1]. Plusieurs lois ou décrets réglementaires indiquent d'ailleurs les notifications administratives. Il suffit de citer l'article 6 du décret du 2 novembre 1864.

La jurisprudence a même admis des équivalents à la notification expresse de la décision. Pendant un temps, on avait été jusqu'à faire courir le délai du jour où le réclamant avait eu connaissance de la décision, lors même qu'il n'en aurait pas eu les termes sous les yeux. Cette extension d'un texte rigoureux a été abandonnée depuis 1852[2]. Mais le Conseil admet qu'un particulier n'est plus recevable à se pourvoir, lorsqu'il a laissé passer plus de trois mois à dater du jour où il a lui-même retiré une copie de la décision dans les bureaux de la préfecture[3], ou bien, à dater du jour de la signification de conclusions dans lesquelles l'arrêté attaqué était inséré[4].

comme contraires à l'article 1033 du code de procédure civile, fait remarquer qu'ils ont mal fait leur calcul, en comptant trois mois du 19 octobre au 19 janvier : il n'y a pas, dit-il, deux 19 dans un mois.

[1] *Arr. Cons.* 4 juin 1851 (*Grandidier*), — 17 février 1852 (*Blasson*), — 13 août 1865 (*De Gromard*).

[2] *Arr. Cons.* 1er décembre 1852 (*ville de Mulhouse*), — 22 janvier 1863 (*Milon*), 26 août 1867 (*commune de Froncles*), — 30 avril 1868 (*Desauges*).

[3] *Arr. Cons.* 28 décembre 1854 (*Jollivet*). — Voy. toutefois l'arrêt du 22 août 1868 (*de Grammont*).

[4] *Arr. Cons.* 23 décembre 1858 (*Hullingen*).

L'exécution d'une décision est considérée comme équivalant à une notification; et, bien entendu, il ne s'agit pas d'une exécution volontaire de la part du réclamant, car il y aurait, dans ce cas, acquiescement[1].

L'obligation de former le pourvoi dans le délai fixé par l'article 11 du décret du 22 juillet 1806 est imposée à l'administration centrale, aux départements et communes, aussi bien qu'aux particuliers. Et il y a même des conditions spéciales pour le point de départ du délai à l'égard de l'administration. En matière de police du roulage, la loi du 30 mai 1851 dispose, dans son article 25, que le pourvoi du ministre des travaux publics contre un arrêté du conseil de préfecture qui aurait renvoyé un particulier des fins du procès-verbal dressé contre lui, devra être formé dans le délai de trois mois, à partir de la date de l'arrêté. Ainsi, le particulier n'est pas obligé de faire signifier à l'administration l'arrêté du conseil de préfecture qui lui donne gain de cause.

Le Conseil d'État a cru devoir étendre cette règle, par analogie, aux pourvois formés par le ministre des travaux publics contre les arrêtés rendus en matière de contravention aux lois et règlements sur la police de la grande voirie[2].

Dans certaines matières, par exemple pour les contestations relatives à l'exécution des travaux publics, on admet que le délai court contre l'État à dater du jour où le préfet, agissant au nom de l'État, a fait notifier la décision au réclamant[3].

[1] *Arr. Cons.* 5 juin 1802 (*d'Andigné de Resteau*), — 23 juin 1804 (*Duclos*), — 26 août 1865 (*canal Alaric*), — 11 juin 1868 (*Coppens*). Voy. dans le *Recueil des arrêts* de M. Lebon, les conclusions données par M. de Belbeuf, commissaire du gouvernement, au sujet de ce dernier arrêt.

[2] *Arr. Cons.* 21 juillet 1866 (*Gilles*), — 19 décembre 1866 (*Dupin*), — 25 avril 1868 (*Petit*).

[3] *Arr. Cons.* 23 juin 1853 (*Rabourdin*), — 8 février 1855 (*Malte*), — 31 mai 1855 (*Baudson*), — 24 janvier 1856 (*Vermandon*). Voy. aussi 30 avril 1863 (*ville de Paris*).

En tout cas, le délai court contre l'État à dater du jour où le ministre a eu connaissance de la décision par l'envoi que lui en ont fait les agents locaux.

On a prétendu quelquefois que le délai courait contre le ministre à dater du jour où ses agents locaux avaient eu connaissance de la décision ; par exemple, en matière de travaux publics, du jour où les ingénieurs des ponts et chaussées avaient reçu la copie de l'arrêté envoyé par le préfet. Cette doctrine a été repoussée[1].

361. Le pourvoi n'est pas suspensif, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné.

Ce principe, posé dans l'article 3 du décret du 22 juillet 1806, est l'opposé du principe adopté pour les juridictions de l'ordre judiciaire. Il s'explique par la différence des situations. En matière administrative, il s'agit de satisfaire l'intérêt public, et la loi présume qu'il y a urgence à exécuter la décision rendue.

Un décret peut ordonner le sursis; mais on emploie rarement ce mode de procéder. Ordinairement la section signale au ministre les conclusions tendant à obtenir le sursis, et, quand il n'y a pas urgence à exécuter, le ministre donne lui-même l'ordre de surseoir.

362. Étudions maintenant l'instruction de l'affaire. La direction en appartient au Conseil d'État, comme elle appartient au conseil de préfecture, pour les affaires qui lui sont soumises.

Quand une affaire arrive au greffe de la section du contentieux, le président de la section désigne un rapporteur parmi les conseillers, les maîtres des requêtes ou les auditeurs, suivant l'importance de la question. La section, sur la proposi-

[1] *Arr. Cons.* 16 avril 1852 (*Lheurin*), — 28 janvier 1858 (*Marcelon*).

tion du rapporteur, s'occupe immédiatement de mettre l'affaire en état d'être jugée.

Il faut, avant tout, mettre l'adversaire en cause.

S'il s'agit de recours formés avec le ministère d'un avocat par un particulier contre un autre particulier ou contre un département, une commune, un établissement public et réciproquement, le président, sur la décision de la section, rend une ordonnance dite de *soit communiqué*, qui doit être signifiée avec le pourvoi, par le ministère d'un huissier, dans le délai de deux mois. Le défaut de signification dans le délai fixé équivaut à une sorte d'abandon du pourvoi; il entraîne la déchéance[1].

S'il s'agit d'un recours formé au nom de l'État ou contre l'État, ou bien d'un recours pour lequel le ministère d'avocat n'est pas nécessaire, la communication se fait par la voie administrative. Le dossier est envoyé au ministre, et le ministre l'envoie au préfet, qui fait prévenir les parties d'en prendre connaissance et de fournir leurs défenses.

Dans tous les cas, lors même que le ministre compétent ne serait pas partie intéressée, la section a l'habitude de lui communiquer le dossier pour qu'il donne son avis. Généralement, le ministre consulte à son tour les agents locaux.

L'article 8 du décret du 2 novembre 1864 dispose que, lorsque les ministres sont appelés à produire des défenses ou à présenter des observations sur des pourvois introduits devant le Conseil d'État, la section du contentieux fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, les délais dans lesquels les réponses et observations doivent être produites. Le délai ordinairement fixé est de quarante jours. Les agents locaux doivent donc, lorsqu'ils sont consultés sur un pourvoi, répondre dans un

[1] Décret du 22 juillet 1806, art. 4. — Décret du 2 novembre 1864, art. 5.

très-bref délai. Du reste, le ministre des travaux publics avait déjà instamment recommandé aux ingénieurs la célérité dans l'instruction des affaires contentieuses, par une circulaire du 27 juillet 1854.

363. Le Conseil d'État dispose, pour s'éclairer, des mêmes moyens d'instruction que le conseil de préfecture. Il en use plus rarement, parce qu'il statue souvent en appel. Mais il en use. Plus d'une fois, le rapporteur a été chargé de faire une descente sur les lieux et de dresser procès-verbal de sa visite. Plus d'une fois, le Conseil a ordonné des expertises, des enquêtes, ou des vérifications de faits par des ingénieurs des ponts et chaussées ou des architectes, en présence des parties ou elles dûment appelées.

L'article 14 du décret du 22 juillet 1806 fixe les formes à suivre pour les vérifications d'écritures ou l'interrogatoire des parties.

Nous ne voulons pas aborder ici tous les incidents de la procédure devant le Conseil; nous nous attachons aux traits principaux, mais nous ne pouvons négliger de parler du pourvoi incident et de l'intervention.

364. Un pourvoi incident est un pourvoi formé par le défendeur en réponse au pourvoi formé par le demandeur et contre la même décision. Ainsi un entrepreneur de travaux publics attaque un arrêté du conseil de préfecture qui lui a accordé une somme supérieure au décompte préparé par les ingénieurs, mais moindre que celle qu'il réclamait. Quand ce pourvoi est communiqué au ministre, celui-ci, éclairé par les avis des ingénieurs, a le droit de demander au Conseil d'État, non-seulement de repousser le pourvoi, mais même d'annuler l'arrêté et de rejeter complétement la demande de l'entrepreneur. Voilà le pourvoi incident.

Il y a des règles particulières à ce pourvoi, entre autres celle-ci : que le défendeur, qui forme un pourvoi incident, est recevable à le présenter plus de trois mois après la notification de la décision attaquée. Cela se comprend : il s'était résigné à accepter la décision du premier juge ; mais, quand le débat est rouvert, il faut lui donner la faculté de faire remettre les choses en l'état primitif.

En revanche, s'il est jugé que le pourvoi principal n'est pas recevable, le pourvoi incident tombe [1].

Mais le demandeur ne pourrait pas faire tomber le pourvoi incident en renonçant lui-même à son pourvoi principal par un désistement. Le désistement ne pourrait avoir cet effet que s'il était accepté par le défendeur [2].

365. Quant à l'intervention, c'est l'introduction dans le procès d'une partie qui n'est ni demanderesse ni défenderesse, mais qui prétend avoir intérêt à faire annuler ou à faire maintenir la décision attaquée.

L'intérêt est la seule justification à faire pour obtenir le droit d'intervention. Le Conseil est juge de l'intérêt, et il est très-large à cet égard.

366. Enfin l'affaire est instruite. Elle revient entre les mains du rapporteur.

Ici il faut distinguer, pour la préparation de la décision, entre le cas où l'affaire doit être jugée par la section seule, et celui où elle doit être soumise en audience publique à l'assemblée du Conseil délibérant au contentieux. Nous avons dit, en effet, que les affaires pour lesquelles il n'y a pas eu constitution d'avocat ne sont pas portées en audience publique, aux termes de l'article 21 du décret du 25 janvier 1852, à

[1] *Arr. Cons.* 10 juillet 1862 (*ville d'Auxonne*). — 10 avril 1863 (*veuve Guibert*).
[2] *Arr. Cons.* 12 avril 1863 (*élections de Piana*).

moins que le renvoi n'en soit demandé par un des conseillers d'État de la section, ou par le commissaire du gouvernement à qui le dossier a été communiqué.

Supposons d'abord qu'il s'agisse d'une affaire introduite par le ministère d'un avocat, ou d'un pourvoi du ministre auquel la partie a défendu par le ministère d'un avocat. Le rapporteur prépare un rapport écrit et un projet de décision. Il apporte son travail à la section du contentieux qui, après l'avoir entendu et discuté, arrête un projet de décision. Si le rapporteur est maître des requêtes, il a voix délibérative; s'il est auditeur, il n'a que voix consultative.

Le dossier est envoyé alors à l'un des commissaires du gouvernement.

Puis le rôle de la séance publique, proposé par le commissaire du gouvernement, est arrêté par le président. Ce rôle imprimé, et contenant sur chaque affaire une notice sommaire rédigée par le rapporteur, est distribué à tous les conseillers d'État qui doivent délibérer au contentieux. Il est adressé aussi aux avocats dont les affaires doivent être appelées. Les avocats reçoivent en outre communication des questions posées par le rapport. Ils peuvent ainsi se préparer à discuter les questions qu'ils n'auraient pas aperçues et que la section aurait soulevées d'office, par exemple des fins de non-recevoir.

Vient l'audience publique, où siégent les membres de la section et dix conseillers d'État pris en nombre égal dans chacune des autres sections du Conseil. Le total des conseillers est de seize. La délibération n'est valable que si onze membres au moins, ayant voix délibérative, sont présents. Le rapporteur compte, pour former le nombre de onze, s'il est maître des requêtes.

D'après l'article 22 du décret du 25 janvier 1852, les membres du Conseil ne peuvent participer aux délibérations sur les recours dirigés contre la décision d'un ministre, lorsque cette décision a été préparée par une délibération de la section à laquelle ils appartiennent et qu'ils y ont pris part.

L'assemblée ainsi composée, le rapporteur lit son rapport; l'avocat présente, s'il le croit utile, des observations orales, le commissaire du gouvernement donne ses conclusions. Puis, quand le Conseil a entendu un certain nombre d'affaires, il délibère à huis clos sur les projets préparés par la section. En cas de partage, la voix du président est prépondérante, aux termes de l'article 23 du décret du 25 janvier 1852.

Nous avons entendu dire qu'avec ce système les garanties de l'audience publique étaient à peu près illusoires, et que la section, qui préparait sa décision sans avoir entendu les observations orales des avocats, avait en réalité, à elle seule, le jugement des affaires. Cette appréciation est tout à fait inexacte. Sans doute l'opinion de la section qui a mûrement examiné une affaire, qui a souvent lu une grande partie des pièces, a un grand poids, et elle est le plus souvent adoptée. Mais quand il existe une minorité dans le sein de la section, ou quand le commissaire du gouvernement n'est pas d'accord avec la section, ou bien, enfin, quand les observations orales de l'avocat donnent un nouveau tour à l'affaire, il n'est pas rare que les projets soient remaniés, et qu'une décision contraire à celle de la section soit adoptée. Après avoir vu fonctionner ce système pendant seize ans, nous pouvons affirmer qu'il donne de grandes garanties d'une bonne justice.

Supposons, au contraire, qu'il s'agisse d'une affaire dans laquelle la partie n'a pas constitué d'avocat, la procédure est plus simple. Le rapporteur dépose son rapport, avec le projet

de décision, entre les mains du secrétaire de la section. Le dossier est communiqué au commissaire du gouvernement. Puis, à un jour marqué, quand il y a un certain nombre d'affaires prêtes, se tient une séance non publique de la section. Le rapporteur lit son rapport, le commissaire du gouvernement donne ses conclusions. La section délibère.

367. La décision est rédigée en forme de décret. Elle mentionne que le Conseil d'État, au contentieux, ou la section du contentieux, selon les cas, a été entendue. (Art. 21 du décret du 30 janvier 1852.)

L'expédition du projet est signée par le président de la section du contentieux et remise, par le ministre présidant le Conseil d'État, à l'Empereur. Le décret qui intervient est contre-signé par le garde des sceaux, ministre de la justice.

Il est ensuite lu en séance publique. (Art. 24 du décret du 25 janvier 1852.)

Dans le cas où l'Empereur aurait rendu un décret contraire à la proposition du Conseil (hypothèse qui ne s'est jamais réalisée), le décret est également lu en audience publique. Il est en outre inséré au *Bulletin des lois* et au *Moniteur*.

368. Avant de passer à l'exécution des décisions, nous avons un mot à dire au sujet des dépens.

Il a été longtemps de tradition au Conseil que si les articles 130 et 131 du Code de procédure civile, d'après lesquels les dépens doivent être mis à la charge de la partie qui succombe, ou du moins compensés entre les parties, étaient applicables entre particuliers ou entre les départements, communes ou établissements publics et les particuliers, ils n'étaient pas applicables à l'État. On pensait que l'État ne pouvait être considéré comme une partie.

Il est certain que les agents de l'administration sont toujours

inspirés par le zèle du bien public, quand ils rendent une décision ou prennent une mesure qui amène un particulier à réclamer devant la juridiction administrative. Mais enfin, il n'en est pas moins vrai que la partie fait des frais pour obtenir le jugement, et que, si elle gagne sa cause, il n'est pas juste qu'elle paye les frais du procès. C'est ce qui avait été reconnu, lors de la discussion de la loi du 3 mars 1849 sur le Conseil d'État. L'article 42 de cette loi autorisait l'application de l'article 130 du code de procédure civile à l'État.

Mais cette loi ayant été abrogée par le décret de 1852, et la disposition qui autorisait l'application de l'article 130 du code de procédure civile n'ayant pas été reproduite, le Conseil avait repris son ancienne jurisprudence. Il y avait eu cependant des discussions sur ce point, et nous devons rappeler notamment que deux hommes qui ont marqué dans l'exercice des fonctions du ministère public, M. Reverchon et M. Ch. Robert, avaient successivement demandé au Conseil de revenir sur cette tradition qu'aucune loi ne justifiait à leur yeux[1].

Ce mouvement d'opinion a enfin abouti à une réforme. L'article 2 du décret du 2 novembre 1864 porte : « Les articles 130 et 131 du code de procédure civile sont applicables dans les contestations où l'administration agit comme représentant le domaine de l'État, et dans celles qui sont relatives soit aux marchés de fournitures, soit à l'exécution des travaux publics, aux cas prévus par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. »

Toutefois il ne suit pas de là que l'État puisse être condamné aux dépens, quand le ministre exerce l'action publique

[1] Leurs conclusions ont été insérées dans le *Recueil des arrêts* de M. Lebon, celles de M. Reverchon à la suite de l'arrêt du 27 février 1852 (*Niocel*), celles de M. Robert à la suite de l'arrêt du 16 décembre 1863 (*ville de Ham*).

pour demander la répression d'une contravention, ou fait un acte de police en matière de cours d'eau. Ce sont uniquement les procès soulevés par des actes de gestion, et encore dans les cas déterminés par le décret de 1864, qui peuvent aboutir à une condamnation aux dépens contre l'État[1].

369. Quant à l'exécution des décisions, nous n'avons rien de nouveau à dire. Chaque décret charge le ministre de la justice et le ministre spécialement intéressé de l'exécution de la décision. Au besoin, la décision emporterait hypothèque et contrainte par corps, comme les décisions de l'autorité judiciaire, dans les cas prévus par les lois.

370. Il y a plusieurs espèces de recours contre les décisions du Conseil.

D'abord les décisions rendues par défaut sont susceptibles d'opposition, en vertu de l'article 29 du décret de 1806. L'opposition devait, d'après cet article, être formée dans le délai de trois mois à dater du jour de la notification de la décision par défaut. Le délai a été réduit à deux mois par l'article 4 du décret du 2 novembre 1864.

La tierce opposition est également admise, d'après l'article 37 du décret de 1806, de la part de celui dont les droits sont atteints par une décision, et qui n'avait été appelé en cause ni personnellement ni par ses représentants.

En outre, les décisions contradictoires peuvent être attaquées par voie de requête civile, en vertu de l'article 32 du même décret, dans des cas exceptionnels : si la décision a été rendue sur pièces fausses; si la partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive qui était retenue par son adversaire.

[1] Arr. Cons. 22 avril 1865 (*canal de Craponne*), — 8 août 1865 (*Benoist-Pasquier*), — 15 décembre 1865 (*Braconnier*), — 8 mai 1866 (*Trduc*), — 21 juin 1866 (*Gilles*), — 30 mars 1867 (*De Croix*).

Enfin elles peuvent l'être également, d'après l'article 20 du décret du 30 janvier 1852, si les formalités prescrites par les articles 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 et 24 du décret organique du 25 janvier 1852, relatives à la marche des affaires devant la section et devant l'assemblée du Conseil délibérant au contentieux, n'ont pas été observées.

Ces derniers recours doivent être formés dans le délai de deux mois à dater de la découverte du fait ou des pièces retenues par l'adversaire. Les délais étaient primitivement de trois mois, ils ont été réduits à deux par le décret du 2 novembre 1864.

371. Pour achever de faire connaître le Conseil d'État délibérant au contentieux, il ne nous reste plus qu'à emprunter quelques chiffres au dernier compte rendu des travaux du Conseil d'État, qui embrasse la période de cinq ans comprise de 1861 à 1865.

« La confiance toujours croissante des justiciables dans les lumières et l'impartialité du Conseil d'État est un fait qui mérite d'être mis en relief et que les résultats de la statistique justifient complétement.

« Depuis le 1er août 1806, époque à partir de laquelle l'instruction des affaires contentieuses a été placée dans les attributions d'une fraction spéciale du Conseil d'État, jusqu'au 31 décembre 1866, le Conseil d'État a été saisi de 40,000 affaires. Or voici comment se décompose ce chiffre : 10,000 affaires sont entrées du 1er août 1806 au 20 février 1832, 10,000 du 20 février 1832 au 3 novembre 1846; 10,000 du 3 novembre 1846 au 24 décembre 1858 ; 10,000 du 24 décembre 1858 au 22 décembre 1866. Ainsi, ce n'est qu'au bout de vingt-six ans qu'on est arrivé, dans la première période, au chiffre de 10,000 affaires ; on a ensuite

atteint ce même chiffre en moins de quinze ans, puis en douze, puis en huit ans.

« Sans doute, ce qui explique le petit nombre annuel des affaires entre 1806 et 1832, c'est que, jusqu'en 1831, aucun pourvoi ne pouvait être soumis au Conseil d'État sans l'intermédiaire d'un avocat et sans le payement de droits de timbre, d'enregistrement et de greffe. Il n'y avait d'exception que pour les prestations destinées à la construction et à l'entretien des chemins vicinaux, en vertu de la loi du 8 juillet 1824, et cette exception ne semblait pas bien connue des contribuables.

« La dispense du ministère d'avocat et l'exemption totale ou presque totale des droits dus au Trésor, qui ont été accordées en 1831 pour les pourvois relatifs aux contributions directes, et, par suite, aux taxes assimilées à ces contributions, qui ont été étendues bientôt à d'autres matières que nous avons indiquées, ont permis de porter devant le Conseil un grand nombre de pourvois qui n'avaient pas un intérêt pécuniaire considérable. Mais si les nouvelles mesures font comprendre comment les trois quarts des pourvois formés depuis 1806 jusqu'en 1866 ont été introduits dans les trente-quatre dernières années, il n'en est pas moins remarquable que, depuis 1832, le nombre des pourvois a toujours été en croissant. »

Le compte rendu distingue les affaires qui n'ont été soumises qu'à la section du contentieux, conformément à l'article 21 du décret du 25 janvier 1852 et les affaires qui, après avoir été examinées par la section, ont été portées devant le Conseil d'État délibérant au contentieux en audience publique.

De 1861 à 1865, la section du contentieux a délibéré seule sur 3,755 affaires introduites sans le ministère d'un avocat. Dans la seule année 1865, elle en a examiné jusqu'à 866.

Les pourvois relatifs aux contributions directes, formés, soit par les contribuables, soit par le ministre des finances, sont les plus nombreux. La contribution des patentes à elle seule a donné lieu, dans les cinq années, à 1,441 décisions de la section. On ne doit pas s'en étonner quand on sait que les conseils de préfecture sont saisis, chaque année, de plus de 90,000 réclamations relatives à la contribution des patentes, et que les recours devant le Conseil d'État peuvent être présentés sans autres frais que le droit de timbre, qui n'est même plus exigé, quand la cote est inférieure à 30 francs.

Les recours relatifs aux prestations en nature pour l'entretien des chemins vicinaux et aux subventions spéciales imposées à raison des dégradations extraordinaires causées à ces chemins sont assez nombreux. Il a été jugé par la section seule 254 affaires de cette nature.

L'impôt municipal sur les chiens et les taxes communales diverses pour le pavage, les trottoirs, le pâturage ont donné lieu à 556 pourvois.

La section a jugé en outre 78 affaires relatives à des taxes imposées à l'occasion soit du curage des cours d'eau non navigables ni flottables, soit de l'entretien du desséchement de marais, ou de travaux défensifs, soit de l'irrigation des terres. 21 affaires de la même nature, introduites par le ministère des avocats au Conseil, ont été soumises à l'assemblée du Conseil d'État en audience publique.

Quant aux affaires d'élection aux conseils généraux de département et aux conseils d'arrondissement, elles ont été le plus souvent jugées par l'assemblée du Conseil d'État en séance publique, parce que les parties ont préféré renoncer au bénéfice de la dispense du ministère d'avocat; sur 181 affaires de cette nature, la section n'en a examiné seule que

56. Mais pour les élections aux conseils municipaux, qui ont donné lieu à 265 pourvois, il y en a eu 200 examinées par la section seule. De 1856 à 1860, il n'y avait eu que 101 recours en matière d'élection aux conseils municipaux. L'augmentation des pourvois, dans cette dernière période quinquennale, est notable. Mais c'est encore peu de chose relativement au nombre des communes dans lesquelles se font des élections.

L'assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux a examiné après la section un assez grand nombre d'affaires qui étaient présentées par le ministère des avocats. Le nombre total de ces affaires a été de 2,033. La moyenne est de 400 par an, comme dans la période comprise entre 1852 et 1860 pour laquelle avait été fait le compte rendu précédent.

Les matières qui ont donné lieu à ces décisions sont très-variées. Il suffit d'indiquer celles qui ont soulevé le plus grand nombre de pourvois. Il en a été jugé 52 en matière d'ateliers insalubres et de machines à vapeur, 116 au sujet des affaires des communes. 115 pourvois avaient été formés contre des arrêtés de préfets relatifs au règlement d'usines établies sur les cours d'eau non navigables ni flottables; il est à remarquer que la même matière n'avait donné lieu qu'à un nombre de pourvois inférieur (87) pendant une période de neuf ans. 56 décisions de ministres, relatives à des marchés de fournitures passés au nom de l'État, ont été attaquées devant le Conseil. 80 pourvois étaient dirigés contre des décrets de l'Empereur portant liquidation de pensions civiles ou militaires, et contre des décisions ministérielles qui refusaient une pension.

C'est toujours en matière de travaux publics que les pourvois sont le plus nombreux. Les questions de dommages causés à des particuliers par l'exécution des travaux ont fait

naître 305 recours ; les marchés passés entre l'État et les départements, les communes et autres établissements publics d'une part, et, d'autre part, les entrepreneurs ou concessionnaires de travaux, ont donné lieu à 271 pourvois. Au total, en y comprenant divers pourvois qui se rattachent aux travaux publics, il y a eu 608 affaires de cette nature jugées par le Conseil d'État au contentieux.

La police de la grande voirie (routes, chemins de fer, rues de Paris, cours d'eau navigables) a donné lieu à 150 recours.

En somme, si l'on réunit les affaires examinées par la section seule avec celles sur lesquelles le Conseil d'État délibérant au contentieux a statué, on trouve un total de 5,786 affaires. La moyenne annuelle, qui variait entre 600 et 800 de 1830 à 1848, qui n'avait été que de 700 sous le régime de la loi du 3 mars 1849, s'était élevée à 985 pour la période comprise entre 1852 et 1860. Elle s'élève, pour la dernière période quinquennale, à 1,157, et elle tend à s'élever encore, car, dans l'année 1864, il a été jugé 1,202 affaires, et, dans l'année 1865, 1,309.

Disons enfin, d'après le compte rendu, quel a été le sort des pourvois soumis au Conseil.

Le nombre total des pourvois a été de 5,786. 5,190 avaient été présentés par des particuliers ou des établissements publics qui plaidaient contre l'administration ou l'État. 696 avaient été présentés par l'administration.

Parmi les pourvois des particuliers, les uns, au nombre de 1,683, étaient présentés par l'intermédiaire d'un avocat ; les autres, au nombre de 3,206, par les parties elles-mêmes.

Les pourvois de l'administration ont été admis totalement dans 327 affaires, partiellement dans 63. Ils ont été rejetés

dans 293 affaires par des moyens du fond, dans 13 affaires, par des fins de non-recevoir.

Les pourvois des particuliers, qui étaient présentés par l'intermédiaire d'avocats, ont été aussi plus souvent admis que rejetés. On compte 476 admissions totales et 472 admissions partielles, au total, 968, contre 715 rejets. Il n'en est pas de même des pourvois pour lesquels les parties n'ont pas cru devoir recourir aux lumières des avocats ; 1,770 ont été rejetés et 1,456 seulement admis, soit en totalité, soit en partie. Mais la proportion des admissions est encore considérable, si l'on tient compte du grand nombre de pourvois absolument dénués de fondement ou non recevables, que l'inexpérience des contribuables les amène à former.

Ces chiffres suffisent pour montrer quelles garanties la juridiction du Conseil d'État donne à l'intérêt privé aussi bien qu'à l'intérêt public.

LIVRE IV

ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS, SPÉCIALE A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES

CHAPITRE PREMIER

DES POUVOIRS PUBLICS INSTITUÉS EN ALGÉRIE

372. Sources de la législation relative à l'Algérie.
373. Administration centrale. — Agents. — Conseils.
374. Administration locale.
375. Conseils chargés de la gestion des intérêts locaux.
376. Autorité judiciaire.
377. Juridiction administrative.

372. Nous n'avons traité jusqu'ici que des pouvoirs publics institués en France. Mais la France a des annexes qui ont une importance considérable, l'Algérie et les colonies, et les pouvoirs publics y sont organisés d'une manière particulière. Nous avons réservé ces règles, qui vont faire l'objet d'un résumé spécial.

Pour dire les divers régimes sous lesquels s'est trouvée placée l'Algérie, depuis la conquête d'Alger en 1830, il faudrait entrer dans des développements étendus qui ne seraient pas à leur place dans notre travail.

La constitution définitive de l'Algérie n'est même pas encore trouvée, car elle doit être réglée par un sénatus-consulte, aux termes de l'article 27 de la Constitution, et les événements militaires ont toujours retardé la préparation de ce sénatus-

consulte, qui vient d'être mis à l'étude. En attendant, c'est par des décrets que les pouvoirs publics sont organisés en Algérie.

372. Dans le dernier état des choses, en vertu du décret du 10 décembre 1860, le gouvernement et la haute administration sont centralisés à Alger entre les mains d'un gouverneur général nommé par l'Empereur, sous le contre-seing du ministre d'État.

On a voulu faire de ce gouverneur général une sorte de ministre spécial. Toutefois, le ministre de la guerre et le ministre de la marine conservent sur l'armée et la marine les pouvoirs qu'ils exercent sur les armées en campagne et sur les stations maritimes. D'autre part, la justice, l'instruction publique (moins les écoles franco-arabes) et les cultes rentrent dans les attributions des ministres qui dirigent ces services en France. Pour toutes les autres mesures, par exemple pour les travaux publics, le gouverneur général a les mêmes pouvoirs que les ministres en France. Mais comme il ne peut résider à Paris, il ne peut proposer directement à l'Empereur et contre-signer les mesures à prendre par décret. Le ministre de la guerre est chargé de présenter les propositions du gouverneur général et de les contre-signer.

A côté du gouverneur général est un sous-gouverneur; puis un secrétaire général du gouvernement pour l'expédition des affaires civiles. Leurs attributions sont déterminées par un décret du 7 juillet 1864.

Il y a deux conseils établis pour assister le gouverneur général dans l'exercice de sa mission : un conseil de gouvernement, constitué par le décret du 10 décembre 1860, et qui est appelé à donner son avis sur une série d'affaires énumérées dans un décret du 30 avril 1861, puis un conseil supé-

rieur, comprenant tous les principaux fonctionnaires de l'Algérie, et qui ne se réunit que pour donner son avis sur le projet de budget annuel de l'Algérie, et sur l'assiette et la répartition des divers impôts.

374. L'Algérie est divisée en trois provinces qui ont pour chefs-lieux Alger, Oran, Constantine. Chaque province est divisée en territoire civil et territoire militaire. Pendant un temps, à cette division des territoires a correspondu une division des pouvoirs des autorités locales. Le territoire civil formait un département, organisé à la façon des départements français, avec un préfet, un secrétaire général, des sous-préfets, un conseil de préfecture, un conseil général. Le territoire militaire, au contraire, était gouverné par le général, aussi bien au point de vue des affaires civiles qu'au point de vue des affaires militaires.

Le décret du 7 juillet 1864, rendu à la suite de la dernière révolte des tribus arabes, a changé cet état de choses. La division des territoires subsiste, mais le régime des personnes ne dépend plus exclusivement du territoire qu'elles habitent. Les institutions civiles doivent s'appliquer aux Français, aux étrangers, aux indigènes habitant d'une manière permanente les circonscriptions des communes constituées. Mais les indigènes vivant, soit isolément, soit à l'état de tribu, et qui ne se sont pas rattachés à des communes constituées, sont soumis à l'autorité militaire.

D'autre part, le général commandant la province a l'administration générale des territoires civils et militaires. Le préfet administre le territoire civil, sous la direction du général. Ses attributions propres sont déterminées par les articles 10 et 11 du décret du 27 octobre 1858. Il a sous ses ordres des sous-préfets et des commissaires civils.

375. La gestion des intérêts locaux est confiée à des autorités qui sont, en partie, électives.

Il y a, pour chaque province, en vertu du décret du 27 octobre 1858, un conseil général dont les attributions sont à peu près les mêmes qu'en France. Les membres du conseil général sont nommés par l'Empereur, sur la proposition du gouverneur général, et pris, en partie, parmi les Français, en partie parmi les indigènes.

Il existe, dans les territoires civils, des communes avec des maires, des adjoints et des conseils municipaux élus dans des conditions spéciales. L'organisation municipale est déterminée par le décret du 27 décembre 1866, complété, en ce qui touche les indigènes établis en territoire civil, par un décret du 18 août 1868.

Pour les territoires militaires, il y a une organisation municipale spéciale. Elle est réglée par un arrêté du gouverneur général, en date du 20 mai 1868, approuvé par l'Empereur.

C'est principalement dans l'ordonnance du 28 septembre 1847 que se trouvent les règles de l'administration des communes.

376. L'autorité judiciaire est constituée, en Algérie, dans des conditions différentes, à certains égards, de celles que nous avons indiquées pour la France.

On distingue la justice française de la justice musulmane.

L'organisation de la justice française n'est pas la même pour les territoires civils et pour les territoires militaires. Pour les territoires civils, il existe une hiérarchie organisée comme en France : juges de paix, tribunaux d'arrondissement (il y a en outre quelques tribunaux de commerce), et, au-dessus de ces tribunaux, une cour impériale siégeant à Alger. Dans les territoires militaires, la justice est rendue,

au premier degré, soit par les juges de paix, soit par les commandants de place, mais la juridiction des tribunaux d'arrondissement s'étend à tous les Européens habitant l'Algérie.

Il y a aussi des règles spéciales aux territoires militaires pour la justice criminelle. Quant aux tribunaux musulmans, ils ont été réorganisés par un décret du 13 décembre 1866.

Les décisions des autorités judiciaires de l'Algérie sont susceptibles de recours devant la Cour de cassation, sauf le cas où c'est la législation musulmane qui a été appliquée.

377. Pour la juridiction administrative, il existe, dans chaque province, un conseil de préfecture dont les attributions s'étendent, depuis le décret du 7 juillet 1864, aussi bien au territoire militaire qu'au territoire civil, et qui a la même organisation, et, généralement, les mêmes pouvoirs que les conseils de préfecture institués en France.

Toutefois, il a quelques attributions spéciales d'après l'arrêté du 9 décembre 1848 (article 13). Il faut consulter soigneusement les textes de la législation algérienne sans se laisser guider exclusivement par les souvenirs de la législation propre à la France.

Les arrêtés du conseil de préfecture peuvent être attaqués devant le Conseil d'État.

CHAPITRE II

DES POUVOIRS PUBLICS INSTITUÉS AUX COLONIES

378. Sources de la législation relative aux colonies.
379. Administration centrale. — Agents. — Conseils.
380. Conseils chargés de la gestion des intérêts locaux.
381. Autorité judiciaire.
382. Juridiction administrative.

378. Le régime des colonies doit être déterminé par des sénatus-consultes.

Celui des trois principales colonies, la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion, l'a été par le sénatus-consulte du 3 mai 1854. Pour les autres établissements coloniaux, la Guyane, le Sénégal, Gorée, les établissements de l'Inde, de la Cochinchine et de l'Océanie, le régime est réglé provisoirement par des décrets.

379. Chacune des trois grandes colonies est administrée, sous la direction et le contrôle du ministre de la marine et des colonies, par un gouverneur, représentant de l'Empereur, dépositaire de son autorité, qui rend des arrêtés et des décisions pour régler les matières d'administration et de police, et pour l'exécution des lois, règlements et décrets promulgués dans la colonie.

Auprès du gouverneur sont placés, pour diriger les différentes parties du service, l'ordonnateur, le directeur de l'intérieur, le procureur général. Enfin, le contrôleur colonial veille à l'exécution des lois. Leurs attributions respectives se trouvent énoncées dans les ordonnances spéciales à chaque co-

lonie; savoir : les ordonnances des 9 février 1827 et 22 août 1833 pour la Martinique et la Guadeloupe, et celles des 21 août 1825 et 22 août 1833 pour la Réunion.

Un conseil privé, composé de ces fonctionnaires et de deux conseillers, est appelé à donner son avis sur les questions d'administration.

380. D'autre part, pour la gestion des intérêts locaux, il y a des conseils généraux et des conseils municipaux. C'est le gouverneur qui nomme les membres des conseils municipaux. Puis les membres du conseil général sont nommés, pour moitié par les conseils municipaux, pour moitié par le gouverneur.

Les attributions des conseils généraux sont réglées par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866.

Il y a en outre, à Paris, auprès du ministre de la marine et des colonies, un comité consultatif qui se compose de quatre membres nommés par l'Empereur, et de délégués des trois grandes colonies, nommés par les conseils généraux.

381. L'autorité judiciaire est organisée d'une façon un peu spéciale, appropriée aux besoins de ces pays lointains.

Dans les trois grandes colonies, il y a des juges de paix, des tribunaux d'arrondissement et des cours impériales.

382. Enfin la juridiction administrative est exercée par le conseil privé, constitué en conseil du contentieux administratif, et qui s'adjoint, dans ce but, deux magistrats de l'ordre judiciaire, nommés par le gouverneur. Le contrôleur colonial remplit les fonctions du ministère public.

Les attributions de ces conseils sont plus étendues que celles des conseils de préfecture de France. De plus, dans certains cas, ils statuent en dernier ressort. Mais, le plus souvent, leurs décisions peuvent être attaquées devant le Conseil d'État par

la voie contentieuse. Il faut voir leurs attributions dans les ordonnances royales spéciales à chaque colonie. Le mode de procéder des conseils privés, et les formes des recours à porter devant le Conseil d'État, sont réglés par une ordonnance du 31 août 1828.

LIVRE V

DES MOYENS D'ASSURER L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE A L'ÉGARD DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

CHAPITRE PREMIER

DES CONFLITS D'ATTRIBUTIONS

§ 1er. — DU CONFLIT POSITIF

383. Des différentes espèces de conflits.
384. Du conflit positif d'attributions. — Sources de la législation.
385. Division du sujet.
386. Objet du conflit positif.
387. Matières dans lesquelles il peut être élevé.
388. Juridictions devant lesquelles il peut être élevé.
389 Moment où il peut l'être.
390. Autorité qui élève le conflit.
391. Dans quelles formes et dans quel délai il est élevé
392 Autorité qui le juge.
393. Instruction spéciale qui précède le jugement du conflit.
394. Jugement du conflit.
395. Effets des décisions rendues sur conflit.
396 Règles spéciales à l'Algérie et aux colonies.

382. Quand nous avons signalé la règle de la séparation des pouvoirs entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, nous avons dit que les principaux moyens qu'avait employés le législateur pour assurer l'application de ce principe étaient :

1° Le droit pour l'autorité administrative de revendiquer, au moyen du conflit d'attributions, les affaires portées devant l'autorité judiciaire qui rentreraient dans les attributions de

l'administration, et de faire juger la question de compétence par le Gouvernement, supérieur commun des deux autorités;

2° La défense faite à l'autorité judiciaire de connaître des réclamations formées contre les agents du gouvernement pour des faits relatifs à leurs fonctions, tant que le gouvernement n'a pas autorisé la poursuite.

Pour compléter les notions qui viennent d'être données sur l'organisation des pouvoirs publics, il nous reste à expliquer ces deux règles, en commençant par ce qui concerne les conflits d'attributions.

Dans le sens général, le mot *conflit* signifie lutte. Dans la langue juridique, il a un sens particulier. Il existe deux espèces de conflits qui se subdivisent à leur tour en genres différents : les conflits de juridiction et les conflits d'attributions.

Il y a conflit de *juridiction*, quand deux juges d'un même ordre, de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, sont en lutte sur le point de savoir qui des deux est compétent pour juger une affaire. Il y a conflit *d'attributions* quand la lutte existe entre juges de différents ordres, entre l'autorité administrative, d'une part, et l'autorité judiciaire, de l'autre.

Maintenant ces deux espèces de conflits peuvent se produire à deux points de vue différents, positif ou négatif. Il y a conflit positif quand chacune des deux autorités veut s'attribuer l'affaire. Il y a conflit négatif quand toutes les deux la repoussent.

Nous avons déjà parlé du conflit positif ou négatif de juridiction, qui se vide par ce qu'on appelle ordinairement le règlement de juges. La Cour de cassation procède à ce règle-

ment pour les tribunaux de l'ordre judiciaire; le Conseil d'État y procède pour les juridictions administratives. Nous avons ici à traiter des conflits d'attributions positifs ou négatifs, des luttes entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, de la manière dont elles se constituent et dont elles se terminent.

Mais le cadre dans lequel nous sommes renfermé nous oblige à ne présenter qu'une brève analyse des travaux qui ont été publiés sur cette matière difficile[1].

384. Étudions d'abord le conflit positif. C'est celui qui soulève le plus de difficultés.

On comprend aisément qu'il ne suffisait pas d'avoir posé en principe que les fonctions judiciaires demeureraient séparées des fonctions administratives, pour éviter à tout jamais des luttes entre les deux autorités chargées de ces fonctions. Dans la marche des affaires, les points de contact sont fréquents; d'ailleurs la séparation n'est pas absolue; bien des causes peuvent donc amener devant l'autorité judiciaire des affaires qu'on croit de sa compétence, et qui cependant ne doivent pas être jugées par elle. Le législateur n'a pas cru prudent de se fier à ses lumières, à sa sagesse, et de lui laisser le droit de se dessaisir elle-même des contestations qui ne la concernaient pas. Il a voulu qu'elle pût être dessaisie.

Mais comment devait-elle l'être? Par quelle autorité? Qui doit trancher le débat? Ces questions ont été résolues dans différents sens, suivant les époques.

En parlant de la juridiction administrative et des préjugés

[1] Le premier travail approfondi dans lequel l'ensemble des principes relatifs aux conflits et les règles de détail aient été mis en lumière, est l'article publié par M. le conseiller d'État Boulatignier en 1847 dans le *Dictionnaire général d'administration*. Cet article est un véritable traité. On consultera aussi avec beaucoup de profit un article publié par M. Reverchon dans le *Dictionnaire de l'administration française*, qui date de 1856.

qu'elle avait soulevés, nous avons expliqué que ces préjugés avaient tenu surtout à l'extension anormale que des considérations politiques avaient fait donner à la compétence de la juridiction administrative. On avait craint de confier aux tribunaux les difficultés qui naissaient de toutes les mesures prises contre les émigrés et de la vente des biens nationaux. Les adversaires de la juridiction administrative ne voulaient voir que ces attributions exceptionnelles, lorsqu'ils demandaient la suppression de cette juridiction. Le conflit a donné lieu aux mêmes réclamations que la juridiction administrative, parce que des raisons politiques avaient amené divers gouvernements à en abuser.

C'est en 1828 seulement que la matière a été enfin réglée avec quelque précision, que les cas dans lesquels le conflit pouvait être élevé, les formes à suivre pour l'élever, les délais impartis pour le juger ont été nettement réglés. L'ordonnance du 1er juin 1828 forme à elle seule presque toute la législation de la matière. Il faut y ajouter quelques dispositions des lois et règlements qui régissent le Conseil d'État.

385. Voyons quel est l'objet du conflit positif; — dans quelles matières il peut être élevé; — devant quelles juridictions; — à quel moment de l'instance judiciaire; — à qui il appartient de l'élever, — quels sont les formes et les délais à observer; — comment et par quelle autorité il est réglé.

386. L'objet du conflit est de défendre l'autorité administrative contre les empiétements de l'autorité judiciaire.

Il suit de là que le conflit ne peut pas être élevé contre des décisions de juridictions administratives qui seraient entachées d'incompétence. Cette erreur, qui s'est commise autrefois, ne se renouvellerait certainement plus aujourd'hui.

Mais il y en a une autre qui s'est renouvelée plusieurs fois,

et tout récemment. Des préfets ont cru pouvoir élever le conflit pour dessaisir un tribunal civil d'une question qui aurait dû, d'après eux, être portée devant le jury spécial d'expropriation. Mais le jury d'expropriation est une branche de l'autorité judiciaire. Si le tribunal se trompait en empiétant sur les attributions du jury, c'était à la Cour d'appel, au besoin à la Cour de cassation, que l'administration intéressée devait demander l'annulation de sa décision. Il n'y avait pas lieu à élever le conflit[1].

387. Dans quelles matières le conflit peut-il être élevé?

Il serait naturel de penser qu'il peut être élevé toutes les fois qu'une question quelconque du ressort de l'autorité administrative est portée devant l'autorité judiciaire, et à n'importe quel moment du litige. C'est ce qui s'était pensé et pratiqué d'abord. Mais l'abus qui avait été fait de ce mode de procéder, et les réclamations auxquelles il donnait lieu ont fait penser au gouvernement, en 1828, qu'il était sage de restreindre dans les limites du strict nécessaire le droit d'élever le conflit, et peut-être même de faire le sacrifice de quelques exigences légitimes.

Ainsi l'ordonnance du 1er juin 1828 dispose que le conflit ne pourra jamais être élevé en matière criminelle.

En matière correctionnelle, l'ordonnance dispose qu'il peut en être élevé dans les deux cas suivants: 1° lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative (par exemple, pour la répression des contraventions en matière de grande voirie, de police du roulage, de servitudes militaires, etc); 2° lorsque le jugement à rendre dépend d'une question préjudicielle dont la connais-

[1] Décrets sur conflit du 15 décembre 1857 (*Mignerot*), — 12 mars 1863 (*syndicat de la Basse-Veyle*)

sance appartiendrait à l'administration en vertu d'une disposition législative.

Par exemple, un entrepreneur de travaux publics et son préposé sont poursuivis devant le tribunal de police correctionnelle, à raison de ce que le préposé, dont l'entrepreneur est responsable, aurait traversé des propriétés ensemencées avec un tombereau de matériaux. L'entrepreneur allègue et l'administration affirme qu'il a agi d'après les indications de son devis et les dispositions des arrêtés du préfet qui réglaient tout ce qui concerne le ramassage et l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux de grande voirie. L'interprétation du devis et des arrêtés du préfet, actes administratifs, constitue une question préjudicielle de la compétence de l'autorité administrative, et le préfet est fondé à en demander la solution préalable par cette autorité[1].

Mais, au contraire, voici que des agents secondaires des ponts et chaussées, un piqueur et un cantonnier, sont poursuivis devant le tribunal de police correctionnelle pour avoir par leur négligence, en omettant d'éclairer des tas de matériaux placés sur une route, causé involontairement des blessures à un passant dont la voiture s'est heurtée la nuit contre ces matériaux. Si les faits ne sont pas contestés, si les requérants n'allèguent pas s'être conformés à des ordres de l'administration en n'éclairant pas les travaux, et s'ils reconnaissent au contraire que les travaux devaient être éclairés et rejettent l'un sur l'autre la responsabilité de l'accident, il n'y a pas de question préjudicielle qui puisse donner lieu à une revendication de l'autorité administrative[2].

Mais ni en matière criminelle, ni en matière correction-

[1] Décision du tribunal des conflits du 8 mai 1850 (*Poulain et Lafond*).
[2] Décret sur conflit du 15 juin 1858 (*Vachier et Roussel*).

nelle, il n'y a lieu d'élever le conflit à raison de ce que le gouvernement n'aurait pas autorisé à poursuivre ses agents devant les tribunaux. On verra tout à l'heure les règles établies pour les autorisations. Assurément il ne s'ensuit pas que l'autorité judiciaire ne doive pas surseoir à statuer si la poursuite n'a pas été autorisée. C'est son devoir, et la Cour de cassation rappellerait à l'ordre le tribunal inférieur ou la Cour impériale qui méconnaitrait cette règle. Il en est de même s'il s'élève dans un procès criminel une question préjudicielle qui soit du domaine de l'autorité administrative. Mais sur tous ces points il a paru convenable de s'en rapporter à la sagesse de l'autorité judiciaire, et de ne pas permettre à l'administration de revendiquer ses droits.

Toutefois la restriction au droit d'élever le conflit établie en matière criminelle et correctionnelle n'existe que pour l'action publique tendant à faire prononcer des peines, et non pour l'action civile tendant à obtenir des dommages-intérêts. L'action civile peut en effet se joindre à l'action publique, mais elle n'y est pas nécessairement jointe. Le conflit peut être élevé à l'égard de l'action civile pour la faire détacher de l'action publique[1].

L'article 3 de l'ordonnance du 1er juin 1828 ajoute à ces exceptions qu'il n'y a pas lieu d'élever le conflit : 1° à raison de ce qu'un département, une commune, un établissement public n'aurait pas été autorisé à plaider par le conseil de préfecture ou l'autorité compétente ; 2° à raison de ce qu'un particulier n'aurait pas rempli, à l'égard de l'État, des départements, des communes, les formalités préliminaires à l'action qui remplacent le préliminaire de conciliation, et qui ont pour but d'éviter, autant que possible, les procès.

[1] Décision du tribunal des conflits, 17 avril 1851 (*Bougier*).

388. Devant quelles juridictions le conflit peut-il être élevé ?

Il peut l'être incontestablement devant les tribunaux d'arrondissement et devant les cours impériales.

Peut-il l'être également devant le président du tribunal civil statuant en référé, dans l'exercice du pouvoir, que lui a conféré l'article 806 du code de procédure civile, de rendre des décisions exécutoires par provision, en cas d'urgence ?

Bien souvent, à l'occasion de dommages causés par des travaux publics, des particuliers se sont adressés au président du tribunal statuant en référé, pour lui demander d'ordonner une expertise, afin de constater l'état des lieux ou d'interdire l'exécution des travaux. Le président est incompétent pour ordonner des mesures provisoires à l'occasion des dommages causés par les travaux publics, aussi bien que le tribunal pour ordonner des mesures définitives.

Faut-il s'en rapporter à sa sagesse? Des doutes s'étaient élevés sur ce point. On était embarrassé par la difficulté qu'il y a à suivre, devant le président statuant en référé, la procédure organisée par l'ordonnance de 1828. Mais un avis du comité de législation du Conseil d'État, en date du 3 mai 1844, inséré dans les *Annales des ponts et chaussées*, a résolu la question dans le sens de l'affirmative, tout en ajoutant que le préfet devrait renoncer en ce cas aux délais incompatibles avec la célérité de la procédure des référés Ce mode de procéder est passé dans la pratique, et il a été récemment consacré par un décret sur conflit du 22 janvier 1867 (*Pajot*).

Mais le conflit ne peut pas être élevé devant les juges de paix, statuant comme juges de police ou comme juges ci-

vils, ni devant les tribunaux de commerce, ni devant les conseils de prud'hommes. La jurisprudence du Conseil d'État, fondée sur l'intention des auteurs de l'ordonnance de 1828, manifestée par certaines combinaisons de rédaction, plutôt que par un texte formel, est constante à cet égard.

Presque tous les auteurs admettent également qu'il ne peut être élevé devant le jury d'expropriation. Les empiétements de cette juridiction temporaire ne paraissent pas redoutables, et son mode de procéder ne se prête pas à l'accomplissement des formalités prescrites par l'ordonnance.

Enfin le conflit ne peut être élevé devant la Cour de cassation. La Cour de cassation n'est pas, à proprement parler, un degré de juridiction. Elle ne fait qu'examiner l'affaire au point de vue de l'application de la loi. Elle ne juge pas le fond. La question est formellement résolue par l'article 4 de l'ordonnance de 1828.

889. A quel moment de l'instance le conflit peut-il être élevé?

Pendant un temps, à l'époque où l'on abusait du conflit, il était élevé même après des jugements définitifs. Mais, si le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire est respectable, le principe de l'autorité de la chose jugée ne l'est pas moins. Aussi l'ordonnance du 1er juin 1828 pose en principe, dans l'article 4, « qu'il ne pourra jamais être élevé de conflit après les jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs. »

Mais il faut entendre ici par jugements définitifs les jugements ou arrêts portant sur le fond même du litige, et non pas les jugements ou arrêts préparatoires ou interlocutoires,

ou même les jugements qui auraient reconnu la compétence du tribunal contestée par une des parties en cause[1].

L'ordonnance ajoute que si le conflit n'a pas été élevé en première instance ou s'il l'a été irrégulièrement, il peut être présenté en appel. Et il faut dire en outre, que si, après un arrêt souverain de la cour impériale, la Cour de cassation casse cet arrêt et renvoie devant une autre cour impériale, le conflit peut être encore représenté devant cette nouvelle cour.

Il n'y a qu'une exception à la règle que le conflit ne peut être élevé contre un jugement rendu en dernier ressort, c'est le cas où le tribunal, sans attendre l'expiration du délai qui est accordé au préfet pour prendre l'arrêté de conflit, aurait passé outre au jugement du fond (art. 8). Ici le tribunal est en faute.

Le conflit ne pourrait pas non plus être élevé si le litige était terminé par un désistement ou une transaction avant jugement. Il n'y aurait pas à craindre d'empiétement du tribunal[2].

Voilà dans quelles matières, devant quelles juridictions, et à quel moment de l'instance le conflit peut être élevé.

390. A qui appartient-il d'élever le conflit ? Il faut bien remarquer qu'élever le conflit ne veut pas dire trancher la question de compétence ; cela veut dire revendiquer, à tort ou à raison, les droits de l'administration.

La législation et la pratique ont varié sur ce point jusqu'en l'an X : à partir de l'arrêté du 13 brumaire an X, c'est au

[1] Décrets sur conflit du 14 mars 1860 (*commune de la Villeneuve*), — du 6 avril 1863 (*ville de Caen*).
Voy. dans le décret sur conflit du 28 mars 1860 (*eaux de Saint-Maur*), une intéressante application de la règle posée dans l'article 4 de l'ordonnance de 1828.

[2] Décret sur conflit du 20 juillet 1854 (*Lambourg*).

préfet seul que ce droit a été remis; l'ordonnance du 1er juin 1828 le lui a maintenu. Et par préfet la jurisprudence a admis qu'il faut entendre non-seulement les préfets des départements, mais aussi le préfet de police et les préfets maritimes.

Mais une affaire peut traverser bien des phases ; elle peut aller du tribunal de première instance à la cour impériale, à la Cour de cassation, et, en sortant de la Cour de cassation, revenir devant une autre cour. Quel est le préfet qui élève le conflit à ces diverses phases de l'affaire, qui se passent ordinairement dans différents départements? C'est toujours le même : celui dans le département duquel est situé le tribunal où l'affaire a été portée en première instance. Peu importe le moment où la pensée d'élever le conflit lui vient. S'il est encore temps de l'élever, c'est lui et lui seul qui doit suivre l'affaire née dans son département, et veiller au maintien du respect des compétences. Il y a quelques débats sur cette règle. La jurisprudence du Conseil d'État n'a pas toujours été constante; mais aujourd'hui elle est arrêtée dans ce sens[1].

391. Dans quelles formes est élevé le conflit?

Avant 1828, l'autorité administrative avait le droit d'interrompre immédiatement la procédure par un acte d'autorité. Il a paru plus respectueux pour l'autorité judiciaire et plus conforme à la nature même des choses d'exiger que l'autorité judiciaire fût mise préalablement en demeure d'examiner sa compétence. Si, sur cette mise en demeure, elle prétend garder l'affaire que l'autorité administrative revendique, il y a conflit.

[1] Décrets sur conflit du 13 décembre 1861 (*ville de Saint-Germain-en Laye*). — 23 juillet 1864 (*Pallez*)

En conséquence, lorsqu'un préfet estime que la connaissance d'une affaire ou d'une des questions engagées dans une affaire portée devant un tribunal de première instance, est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative, il peut (et nous pourrions ajouter il doit), alors même que l'administration ne serait pas en cause, demander le renvoi de l'affaire devant l'autorité compétente.

A cet effet, il adresse au procureur impérial près le tribunal de première instance un mémoire dans lequel il développe son opinion en rapportant la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige. Le procureur impérial doit faire connaître au tribunal la demande du préfet et requérir le renvoi si la demande lui paraît fondée. Le tribunal doit statuer sur le déclinatoire isolément. Le procureur impérial adresse le jugement au préfet dans les cinq jours qui suivent le jugement, il lui envoie aussi ses conclusions.

Le tribunal a pu statuer dans deux sens.

Supposons qu'il ait écarté le déclinatoire ; alors le préfet a le droit d'élever le conflit. Nous allons voir dans quelles conditions.

Supposons, au contraire, que le tribunal ait reconnu son incompétence. De deux choses l'une : ou bien les parties acceptent le jugement, et tout est dit : le préfet n'a plus à s'inquiéter ; ou bien l'une des parties interjette appel : alors le préfet a le droit d'élever le conflit devant la cour impériale ; et, d'après une jurisprudence déjà ancienne du Conseil d'État, il est dispensé, pour ce cas, de présenter à la cour un mémoire en déclinatoire. Il peut directement élever le conflit.

Ce qui se passe devant le tribunal de première instance devrait se reproduire devant la cour impériale, si le préfet n'a-

vait pas été averti à temps pour présenter un déclinatoire au tribunal. Dans ce cas, il devrait présenter d'abord le déclinatoire à la cour ; puis, en cas de rejet, élever le conflit.

En élevant le conflit, le préfet constate qu'il y a lutte entre l'administration et l'autorité judiciaire sur une question de compétence, et l'acte par lequel le préfet déclare cette lutte a pour effet de suspendre l'action du tribunal jusqu'à ce que la question soit vidée par qui de droit, ou que les délais fixés pour la vider soient expirés. Les magistrats seraient passibles des peines portées dans les articles 127 et 128 du code pénal, s'ils passaient outre au jugement de l'affaire.

L'arrêté de conflit est donc un acte grave à tous points de vue ; aussi l'ordonnance du 1er juin 1828 a-t-elle réglé avec soin les formes principales de cet acte, les délais dans lesquels il devait être présenté. D'abord, aux termes de l'article 9, l'arrêté de conflit doit viser le jugement intervenu et l'acte d'appel, s'il y a lieu ; et la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du point en litige y doit être textuellement insérée. Cette dernière prescription ne doit pas être tout à fait entendue dans un sens rigoureux. Il est souvent impossible de trouver un texte précis attribuant telle affaire à l'autorité administrative ; et dans beaucoup de conflits, le préfet ne peut que viser les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III, qui établissent la séparation des pouvoirs et interdisent à l'autorité judiciaire de connaître des actes d'administration.

Le préfet doit faire déposer son arrêté au greffe du tribunal avec les pièces visées dans le délai de quinze jours. Ce délai court à dater de l'envoi du jugement ou bien encore à dater de la signification de l'acte d'appel, quand le tribunal avait fait droit au déclinatoire. C'est un délai de rigueur. On

n'a pas voulu que le cours de la justice pût être longtemps interrompu[1].

Le greffier remet l'arrêté de conflit au procureur impérial, et celui-ci le communique au tribunal, non plus en séance publique, mais en chambre du conseil. Le tribunal doit rendre un jugement portant qu'il est sursis à toute procédure judiciaire (art. 12).

392. Voilà le conflit élevé, il s'agit de le vider. Qui tranchera la question?

La tradition à peu près constante depuis 1789, c'est que ce pouvoir appartient au Souverain, supérieur commun de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. Il a été dérogé à cette tradition par la Convention, qui avait absorbé tous les pouvoirs. Sous la constitution de l'an III, le Directoire devait en référer au Corps législatif; mais les cas dans lesquels le référé était nécessaire furent restreints dans la pratique. Depuis l'an VIII jusqu'en 1849, le chef de l'État a statué sur les conflits, après l'avis du Conseil d'État.

La constitution de 1848 avait créé, pour prononcer sur les conflits, un tribunal composé moitié de conseillers d'État, moitié de conseillers à la Cour de cassation, sous la présidence du ministre de la justice. Ce tribunal a fonctionné jusqu'en 1851. Il a rendu un grand service en mettant la Cour de cassation et le Conseil d'État d'accord sur la plupart des questions de compétence controversées, et, ce qui est remarquable, c'est que, sur presque tous les points, la jurisprudence du Conseil d'État a été confirmée, notamment sur une question importante relative aux dommages causés par les travaux publics, et dont nous parlerons plus tard.

[1] Des arrêtés de conflit ont été plusieurs fois annulés comme tardifs. Voy. décret sur conflit du 22 novembre 1867 (*Tonnelier*).

La tradition monarchique a été reprise en 1852. Aujourd'hui, c'est l'Empereur qui statue sur l'avis du Conseil d'État. Seulement, pour donner aux parties intéressées dans les conflits plus de garanties, on suit les mêmes formes que pour le jugement des affaires contentieuses.

Au surplus, le compte rendu des travaux du Conseil d'État fournit la preuve du scrupule que le Conseil apporte dans la solution des questions de compétence controversées entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. De 1861 à 1865, il y a eu 78 conflits élevés par les préfets [1]; 25 seulement ont été confirmés en totalité et 8 confirmés partiellement; 38 ont été annulés au fond et 7 pour vice de forme.

Expliquons brièvement comment le Conseil d'État est saisi, comment il prononce.

393. Après que le tribunal a décidé qu'il sera sursis à toute procédure, l'arrêté du préfet et les pièces sont rétablies au greffe où ils restent déposés pendant quinze jours.

Le procureur impérial en prévient les parties ou leurs avoués, qui peuvent en prendre communication, sans les déplacer, et remettre dans le même délai au parquet leurs observations sur la question de compétence (art. 13).

Après l'expiration du délai de quinze jours, le procureur impérial transmet au ministre de la justice l'arrêté du préfet, ses observations, celles des parties, s'il y a lieu, et toutes les pièces jointes (art. 14) [2]. Les pièces essentielles, en outre de celles

[1] De 1852 à 1860, il y en avait eu 190; ce qui donne une moyenne annuelle de 20. La moyenne tend à descendre à 12.

Les conflits sont élevés assez souvent à l'occasion de réclamations motivées par des dommages causés dans l'exécution des travaux publics.

[2] Il est arrivé quelquefois que le procureur impérial ne transmettait pas le dossier au ministre de la justice immédiatement après l'expiration du délai de quinze jours. On a voulu en tirer argument contre la validité du conflit, mais il est évident que ce fait

qui viennent d'être indiquées, sont, d'après une ordonnance du 12 mars 1831 (art. 6 et 7), la citation, les conclusions des parties, le déclinatoire du préfet, le jugement de compétence. Dans les vingt-quatre heures de la réception des pièces, le ministre de la justice doit les transmettre au secrétaire général du Conseil d'État.

394. Le dossier est remis au greffe de la section du contentieux. Un rapporteur est désigné. Depuis 1852, on a pris l'habitude de confier toujours le rapport des conflits à un conseiller d'État. Le rapporteur expose l'affaire à la section, comme pour les affaires contentieuses; il propose un projet de décret. La section prépare le projet. Le dossier est communiqué au commissaire du gouvernement, et le projet de décret est définitivement arrêté après discussion en séance publique. Il n'a de valeur que par la signature de l'Empereur.

Les parties intéressées ont le droit de faire présenter des observations écrites et orales par un avocat au Conseil, indépendamment de celles qu'elles ont pu présenter au greffe du tribunal. Mais elles ne sont pas admises à prendre des conclusions, par exemple des conclusions à fin de dépens; l'affaire se juge en quelque sorte au-dessus de leur tête : le débat est entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative.

La décision doit être prise dans le délai de deux mois à dater de la réception des pièces (c'est-à-dire de toutes les pièces nécessaires) au ministère de la justice. Si, un mois après l'expiration de ce délai, dont le tribunal connaît le point de départ par l'accusé de réception que le garde des sceaux envoie au

qui n'est pas imputable à l'autorité administrative ne peut entraîner l'annulation de l'arrêté de conflit. Décret sur conflit du 19 janvier 1860 (*mines de la Grand'Combe*). — Voy. aussi 29 avril 1843 (*Brun*).

procureur impérial, le tribunal n'a pas reçu la notification de la décision, il peut passer outre (ordonnance du 12 mars 1831, art. 7).

La décision prise par l'Empereur n'est susceptible d'aucun recours, ni de la part du préfet, ni de la part des parties. On ne peut appliquer ici les règles établies pour les décisions rendues en matière de contentieux administratif.

395. Quels sont les effets des décisions ?

Si le Conseil annule le conflit, la procédure suit son cours.

Si le Conseil le confirme intégralement, il déclare non avenu le jugement par lequel le tribunal s'est déclaré compétent, ainsi que les actes de procédure faits pour saisir le tribunal. Et c'est aux parties à se pourvoir devant la juridiction compétente.

Enfin le Conseil peut ne confirmer le conflit que pour partie, en reconnaissant, par exemple, qu'avant que le tribunal statue au fond, il doit être prononcé par l'administration sur une question préjudicielle et, dans ce cas, le jugement et les actes de procédure ne sont déclarés non avenus que dans ce qu'ils ont de contraire à la décision.

396. Des dispositions spéciales ont réglé la manière d'élever et de juger le conflit en Algérie et aux colonies.

En Algérie, la législation, contenue dans un arrêté du 30 décembre 1848, est la même qu'en France; sauf, par exemple, que le général commandant la province a le droit d'élever le conflit pour les affaires qui concernent le territoire militaire à l'égard duquel il fait fonction de préfet.

Aux colonies, il y a un système différent, à cause de la distance qui les sépare de la métropole. Chaque chef de service peut élever le conflit et le soumettre au conseil privé. La décision du conseil peut être déférée par les parties au Conseil

d'État. Ces règles sont établies par les ordonnances qui constituent les pouvoirs publics dans chaque colonie et que nous avons déjà mentionnées. La procédure à suivre en pareil cas est réglée par l'ordonnance du 31 août 1828.

§ 2. — DU CONFLIT NÉGATIF

397. Comment il se constitue
398. Par quelle autorité il est jugé.
399. Règles de procédure.
400. Decision.
401. Recours ouverts contre la décision.
402. Règles à suivre pour l'Algérie et les colonies.

397. Les règles relatives au conflit négatif d'attributions sont beaucoup plus simples que celles qui concernent le conflit positif. Le conflit négatif résulte de ce que deux autorités l'une de l'ordre judiciaire, l'autre de l'ordre administratif, saisies tour à tour d'un même litige, se sont déclarées incompétentes pour en connaître. Mais il faut une condition essentielle pour constituer le conflit, c'est que l'une des deux autorités soit réellement compétente, car si l'on s'est adressé à tort à deux autorités que l'affaire ne concerne pas, on ne peut pas dire que le cours de la justice soit interrompu[1].

Du reste, il n'est pas nécessaire d'attendre que tous les degrés de juridiction et de révision soient épuisés. Cette règle a été adoptée pour éviter des frais inutiles.

La législation sur les conflits négatifs est à peu près tout entière dans la jurisprudence du Conseil d'État. Car le seul texte encore en vigueur qui règle la matière est l'article 8 de l'ordonnance du 12 décembre 1821 qui porte : « En ce qui touche les règlements de juges entre l'administration et les

[1] Voy. en ce sens deux décrets, l'un du 6 juillet 1865 (*Ménard*), l'autre du 24 juin 1868 (*Jaumes*), conformes à plusieurs précédents

tribunaux, qualifiés de conflits négatifs, il y sera procédé comme par le passé[1]. »

La nature des choses a indiqué cette règle que c'est aux parties qui se voient fermer la porte des tribunaux auxquels elles s'étaient successivement adressées qu'on doit laisser le soin de faire vider le conflit négatif.

398. Ce n'est pas cependant une affaire en tout semblable aux affaires contentieuses. Le juge du conflit négatif d'attributions ne peut pas être un juge administratif, puisqu'il faut au besoin, pour rouvrir le cours de la justice, déclarer non avenu le jugement du tribunal civil qui se serait à tort déclaré incompétent. C'est donc la même autorité à la fois supérieure à l'autorité administrative et à l'autorité judiciaire qui doit statuer sur les conflits négatifs et sur les conflits positifs : c'est-à-dire l'Empereur en Conseil d'État. Aussi, de 1849 à 1851, les conflits négatifs ont été jugés par le tribunal des conflits.

399. L'affaire est introduite par les parties, et les parties peuvent être, soit des particuliers, soit le maire, pour la commune, le préfet, pour le département, le ministre compétent, pour l'État. En outre, on admet dans la pratique que le ministre de la justice peut former un recours afin de faire vider le conflit négatif, lorsque le double jugement d'incompétence émane, d'une part, de l'autorité administrative, d'autre part, d'un tribunal statuant en matière de simple police ou de police correctionnelle. Le ministre de la justice est intéressé en effet à ce que le cours de la justice criminelle ne soit pas

[1] Lors de l'établissement du tribunal des conflits, il avait été fait un règlement, en date du 26 octobre 1849, qui, dans ses articles 17 à 24, traçait la marche à suivre pour les conflits négatifs. Ce règlement n'est plus en vigueur depuis la suppression du tribunal des conflits, mais il peut être encore utilement consulté comme indiquant la jurisprudence du Conseil.

interrompu. Ainsi, en 1865, le ministre de la justice a soumis au Conseil d'État un conflit négatif qui s'était élevé, en Algérie, au sujet d'une affaire relative à la police du roulage. Un conseil de préfecture s'était déclaré incompétent pour connaître d'une contravention qui consistait à avoir attelé à une voiture plus de chevaux que n'en permettait le règlement. Le tribunal de police correctionnelle, saisi à son tour, s'était déclaré incompétent ; sur le recours du ministre de la justice, il a été reconnu que le conseil de préfecture était compétent[1].

Quant aux formes de l'instruction et du jugement, on suit celles des affaires contentieuses. Toutefois, on n'opposerait pas aux parties la déchéance tirée de ce que la décision attaquée aurait été notifiée depuis plus de trois mois.

400. La décision doit donner un juge aux parties. Par conséquent, si le Conseil d'État pense que l'autorité judiciaire s'est à tort déclarée incompétente, il déclare non avenu le jugement qui a été rendu. Si c'est le contraire, il annule la décision de l'autorité administrative et renvoie les parties devant cette autorité[2].

401. Les décisions sur les conflits négatifs étant provoquées par les parties, on admet, à la différence de ce qui a lieu pour les conflits positifs, que les parties peuvent user des voies de recours établies contre les décisions du Conseil d'État en matière contentieuse.

402. Pour l'Algérie, il n'y a pas de législation spéciale. On suit les formes qui viennent d'être indiquées.

Pour les colonies, c'est au conseil privé que les conflits né-

[1] Décret du 6 juillet 1865 (*Carrère*)

[2] Voy., à titre d'exemples récents, les arrêts du 15 décembre 1865 (*ville de Paris c. Buchi*), — du 15 avril 1868 (*ville de Paris c. Van Russelberg*), — et du 23 juillet 1868 (*Narchon*). — Dans l'arrêt du 15 avril 1868, le Conseil a réglé d'office le conflit négatif qui résultait de sa propre décision et d'une décision antérieure du tribunal de la Seine.

gatifs sont soumis en premier ressort, comme les conflits positifs. La décision peut être déférée au Conseil d'État.

Disons, en terminant, que les conflits négatifs d'attributions sont rares. De 1861 à 1865, il n'en a été soumis au Conseil d'État que dix. Parmi les contestations qui avaient donné lieu à une double déclaration d'incompétence de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, huit ont été renvoyées à l'autorité judiciaire, deux seulement l'ont été à l'autorité administrative.

CHAPITRE II

DE L'AUTORISATION DES POURSUITES DIRIGÉES CONTRE LES AGENTS DU GOUVERNEMENT

403. On dit souvent que l'interdiction faite aux tribunaux de connaître des poursuites intentées contre les agents du gouvernement pour des faits relatifs à leurs fonctions remonte à l'article 75 de la constitution de l'an VIII, qui porte : « Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État; en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires, » et l'on s'étonne que cette disposition ait survécu à la constitution de l'an VIII.

On oublie que c'est l'Assemblée constituante elle-même qui a posé cette règle comme une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs, dans les lois des 22 octobre 1789 — janvier 1790, des 16-24 août 1790, des 7-14 octobre 1790. Il est bon de citer le dernier texte qui rappelle les deux premiers : « Conformément à l'article 7 de la section 3 du décret du 22 décembre 1789 sur la constitution des assemblées administratives et à l'article 13 du titre II du

décret du 16 août 1790 sur l'organisation judiciaire, aucun administrateur ne peut être traduit devant les tribunaux pour raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure, conformément aux lois. »

Ainsi, c'est à l'Assemblée qui a inauguré la liberté en France, qui avait organisé une monarchie entourée d'institutions républicaines, que l'on doit ce principe. La constitution de l'an VIII s'est bornée à le consacrer, et elle en a amélioré l'application en exigeant, au lieu de décisions de l'autorité supérieure, ce qui s'entendait ou des ministres ou des directeurs généraux, la décision du Conseil d'État, c'est-à-dire un avis donné par le Conseil d'État au chef de l'État.

La principale raison de cette règle est donc le principe de la séparation des pouvoirs. Et il est bon de le constater parce qu'il en résulte des conséquences pratiques.

Mais de plus, on peut ajouter d'autres motifs pour expliquer cette institution. D'abord il est juste que l'agent supérieur, qui a commandé à son inférieur un acte d'administration, prenne sur lui la responsabilité de cet acte et ne laisse pas poursuivre son inférieur, lorsque celui-ci n'a fait que lui obéir. En second lieu, comme le disait le président du Conseil d'État dans un rapport à l'Empereur sur les travaux du Conseil publié en 1862, « cette mesure n'a ni pour objet ni pour résultat d'assurer aux agents du gouvernement l'impunité pour les excès de pouvoirs qu'ils se permettraient et pour les crimes et délits qu'ils auraient commis dans l'exercice de leurs fonctions. Son but est de les protéger contre les accusations qui n'auraient d'autre fondement que l'erreur, la haine ou la malveillance. »

Sans doute, il y a là une exception au principe de l'éga-

lité des citoyens devant la loi; mais un fonctionnaire dont la mission est d'appliquer les lois qui imposent souvent à l'intérêt privé des sacrifices dans l'intérêt public, est-il dans une condition d'égalité complète avec le citoyen qui subit l'application de la loi? et s'il n'est pas protégé dans une certaine mesure contre des poursuites malveillantes, aura-t-il toujours le courage d'accomplir consciencieusement son devoir?

Il faut remarquer de plus que cette sorte d'exception au principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi n'est pas unique.

La législation a établi, pour des dépositaires de pouvoirs publics autres que les organes de l'administration, des garanties qui consistent, soit dans la nécessité d'une autorisation préalable, soit dans une juridiction plus élevée ou spéciale.

Ainsi, les ministres ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat et jugés que par la haute cour de justice; les sénateurs ne peuvent être jugés que par la haute cour, après une autorisation du Sénat; les députés, pendant la session, ne peuvent être poursuivis qu'après une autorisation du Corps législatif; de plus, les discours prononcés dans le sein des Chambres ne peuvent donner lieu à aucune action; les conseillers d'État ne peuvent être jugés que par la haute cour.

De même, pour prendre à partie un juge, il faut, d'après l'article 510 du code de procédure civile, la permission préalable du tribunal devant lequel la prise à partie doit être portée. En outre, pour les poursuites criminelles dirigées contre les magistrats de l'ordre judiciaire et du ministère public et même les officiers de police judiciaire, c'est toujours

devant des juridictions supérieures à celles qui jugeraient les simples citoyens, et quelquefois après une autorisation, que les poursuites peuvent être intentées (art. 479 et suivants du code d'instruction criminelle).

Certaines garanties sont accordées même pour les délits et crimes commis par les magistrats en dehors de leurs fonctions.

Ainsi encore, dans le cas où un grand officier de la Légion d'honneur, un archevêque ou évêque, un membre de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, un préfet serait prévenu d'avoir commis un délit donnant lieu à une peine correctionnelle, soit hors de ses fonctions, soit dans l'exercice de ses fonctions, il doit être jugé directement par la cour impériale (loi du 20 avril 1810, art. 10).

On ne doit donc pas s'étonner que, malgré d'assez vives critiques, les règles posées par l'Assemblée constituante et consacrées par l'article 75 de la constitution de l'an VIII aient été maintenues jusqu'ici dans nos institutions. Toutefois on pourrait comprendre que le nombre des agents auxquels elles s'appliquent fût notablement réduit.

404. Quels sont les agents auxquels cette règle s'applique? Les lois de 1790 l'appliquaient à tous les administrateurs. L'article 75 de la constitution de l'an VIII est plus restreint : il n'accorde cette garantie qu'aux agents du gouvernement autres que les ministres.

La jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation ont déterminé les conditions à remplir pour être considéré comme agent du gouvernement. D'après un arrêt de la Cour de cassation, en date du 3 mai 1838 (*Clémenceau*), il faut, pour être considéré comme agent du gouvernement, « être dépositaire d'une partie de l'autorité du gouvernement,

agir en son nom ou sous sa direction médiate ou immédiate, et faire partie de la puissance publique[1]. »

A cette définition il faudrait ajouter : sauf les exceptions établies par la loi. En effet, la constitution de l'an VIII excepte les ministres, qui sont poursuivis et jugés dans des formes particulières. Puis les lois du 8 décembre 1814 et du 28 avril 1816 ont excepté les agents des contributions indirectes, afin de faire tomber l'impopularité de cette nature d'impôts. De plus, une disposition de la loi annuelle du budget permet de poursuivre sans autorisation préalable tous les agents qui auraient concouru à la perception et à l'assiette d'un impôt illégal.

On peut faire, à l'aide de la jurisprudence, la liste suivante des fonctionnaires considérés, à ce point de vue, comme agents du gouvernement :

Les préfets et sous-préfets, les maires et les adjoints, les commissaires de police (il y a pour les maires et les commissaires de police une distinction sur laquelle nous allons revenir) ; — les agents des différentes administrations financières, sauf les agents des contributions indirectes et les préposés des octrois ; — les ingénieurs des ponts et chaussées, les conducteurs, même les conducteurs non embrigadés, les agents secondaires des ponts et chaussées, les gardes-pêche, les gardes des canaux, les éclusiers, les gardes-ports, (il y a encore une distinction à faire pour ces agents) ; — les agents voyers ; — les directeurs de prisons et les gardiens-chefs des maisons d'arrêt.

Il faut y ajouter les gouverneurs des colonies et les chefs de service placés sous leurs ordres, — les agents diplomatiques, — les intendants militaires, sous-intendants et

[1] Dalloz, 1838, p. 462.

adjoints, — les commissaires de marine et syndics des gens de mer.

La jurisprudence a même compris parmi les agents du gouvernement les membres des conseils de préfecture, les membres des conseils de révision pour le recrutement de l'armée.

Pour certains des agents que nous venons d'énumérer, il faut distinguer parce qu'ils remplissent des fonctions de diverses natures. Ce n'est que dans l'exercice de leurs fonctions d'agents du gouvernement qu'ils sont protégés par la garantie de l'article 75 de la constitution de l'an VIII.

Ainsi le maire est agent du gouvernement, organe de la commune, officier de l'état civil, officier de police judiciaire, juge de police. Pour les actes qu'il fait dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, et qui seraient incriminés, il n'y a pas à demander l'autorisation de poursuivre en vertu de la constitution de l'an VIII. Les fonctions d'officier de l'état civil sont comprises dans la catégorie des fonctions judiciaires, parce que le maire est, à ce point de vue, placé sous la direction du procureur impérial. Quant aux fonctions qu'il remplit comme représentant de la commune, il y a controverse; selon nous, bien que le maire ne soit pas un agent du pouvoir central, il n'en est pas moins autorité publique, et, à ce titre, agent du gouvernement dans le sens vrai du mot.

D'autre part, le commissaire de police, le garde forestier, l'ingénieur des ponts et chaussées et plusieurs des agents placés sous ses ordres sont à la fois agents administratifs et officiers de police judiciaire. Il faut toujours distinguer en quelle qualité ils ont agi pour savoir s'il y a lieu de demander l'autorisation prévue par l'article 75.

La jurisprudence refuse d'attribuer la qualité d'agent du

gouvernement, et par suite la protection de l'article 75 : aux membres des conseils généraux et des conseils municipaux, — aux membres des conseils de fabrique (il y a controverse quant aux membres des commissions d'hospices et des bureaux de bienfaisance), — aux gardes champêtres, instituteurs, secrétaires de mairie, — aux gendarmes, agents de la force publique, agents de police, — aux simples surveillants de prisons.

Plusieurs fois l'autorisation de poursuivre des magistrats de l'ordre judiciaire, procureurs impériaux, juges de paix, a été demandée au Conseil d'État. Le Conseil a constamment décidé et il est évident que l'article 75 de la constitution de l'an VIII ne s'applique pas à ces magistrats.

405. Mais quelle est la nature des faits qui peuvent donner lieu à examiner si la poursuite devra être autorisée? Aux termes de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, l'autorisation des poursuites dirigées contre les agents du gouvernement n'est nécessaire que pour « des faits relatifs à leurs fonctions. » La Cour de cassation interprète ce texte dans un sens plus restrictif que le Conseil d'État. Dans un arrêt du 31 mars 1864 (*Chéronnet*), la Cour de cassation a statué ainsi qu'il suit : « Attendu que la garantie de l'article 75 n'est que la conséquence du principe fondamental de la séparation des pouvoirs ; qu'elle n'a pour objet que d'assurer l'indépendance de l'administration à l'égard de l'autorité judiciaire et de protéger, non la personne inculpée, mais l'acte administratif ; qu'il ne suffit pas à son application que la partie poursuivie soit un agent du gouvernement ni même que les faits incriminés se soient produits pendant qu'elle remplissait sa mission ; qu'il faut essentiellement, ainsi que le prescrit l'article 75, que ces faits soient relatifs à la fonc-

tion, en d'autres termes qu'ils soient un acte de la fonction elle-même, avec laquelle ils s'identifient et dont ils constituent l'exercice bien qu'abusif[1]. »

Le Conseil d'État ne va pas aussi loin. Assurément il exige qu'il s'agisse d'un acte relatif aux fonctions. Par exemple, si l'autorisation de poursuivre lui est demandée à l'égard d'un maire pour avoir fait le commerce des vins sans se conformer aux règles spéciales établies pour la perception des contributions indirectes, il répondra que ce fait n'est pas relatif aux fonctions de maire[2]. Si un garde forestier est prévenu d'un délit de chasse, il répondra que ce fait ne rentre pas dans l'exercice des fonctions administratives[3].

Mais le Conseil a plusieurs fois considéré qu'il y avait à examiner si la poursuite devait être autorisée pour des voies de fait commises par un agent du gouvernement pendant qu'il était dans l'exercice de ses fonctions, notamment par un percepteur qui faisait sortir violemment de son bureau un contribuable avec lequel il avait eu une altercation.

De ce principe que c'est l'acte administratif et non la personne qui est protégé, il suit que, lors même que l'agent serait démissionnaire, ou aurait été destitué, l'autorisation ne serait pas moins nécessaire. Il n'y a d'exception que pour les comptables destitués, aux termes d'un avis du Conseil d'État, approuvé le 16 mars 1807.

Il en résulte aussi que la nécessité d'une autorisation s'applique aussi bien aux actions à fins civiles dans lesquelles on ne réclame qu'une restitution ou des dommages-intérêts, qu'aux actions à fins criminelles qui tendent à faire punir l'agent.

[1] Dalloz, 1864, I, 148
[2] Décret du 5 août 1861 (*Bastinous*)
[3] Décret du 21 novembre 1860 (*Ducret*)

406. Quelle est l'autorité qui prononce? En principe, c'est l'Empereur sur l'avis du Conseil d'État. Le projet de décret est délibéré en assemblée générale. Mais auparavant il est préparé par la section de législation du Conseil d'État, en vertu du décret du 30 janvier 1852.

Toutefois la décision de l'Empereur n'est pas toujours nécessaire. A l'égard des agents de plusieurs administrations financières, les administrations de l'enregistrement et des domaines, des postes, des douanes, des forêts, l'autorisation peut être accordée par les directeurs. De même le préfet peut accorder l'autorisation pour les percepteurs. Mais ces agents supérieurs n'ont le droit de statuer que lorsqu'ils autorisent. Quand ils croient devoir refuser, il faut que la décision définitive soit prise par l'Empereur en Conseil d'État.

407. Le mode de procéder est différent suivant que l'action est intentée à fins civiles ou à fins criminelles.

Si un particulier veut demander l'autorisation d'intenter une action en dommages-intérêts, sans alléguer, à proprement parler, un crime ou un délit à la charge de l'agent, il n'a qu'à adresser sa demande sur papier timbré au Conseil d'État.

Il n'est pas procédé de même lorsqu'un crime ou un délit est allégué. D'abord, il faut remarquer que la demande d'autorisation peut émaner, soit du ministère public, qui poursuit d'office un crime, un délit ou une contravention, soit d'un particulier qui forme une plainte à raison des dommages que lui aurait causés une de ces infractions à la loi.

La demande d'autorisation formée par le ministère public est adressée au ministre de la justice et transmise par lui au Conseil d'État.

Mais, s'il s'agit d'une demande d'un particulier, peut-elle être directement soumise au Conseil, comme en matière de poursuites à fins civiles? Non. La jurisprudence du Conseil d'État, fondée sur l'esprit de l'article 3 du décret du avril 1806, plutôt que sur ses termes, exige qu'il y ait d'abord plainte adressée à l'autorité judiciaire; que, sur cette plainte, l'autorité judiciaire ait procédé à une information pour recueillir les renseignements nécessaires. Mais l'autorité judiciaire doit s'arrêter là, et, après l'information, elle ne peut ni décerner un mandat contre l'agent inculpé, ni faire subir un interrogatoire juridique. La demande d'autorisation, avec les pièces, est transmise par le procureur général au ministre de la justice et par le ministre au Conseil d'État.

La suite de l'instruction est la même pour les actions à fins civiles et pour les poursuites criminelles.

La demande d'autorisation est communiquée au ministre sous les ordres duquel est placé le fonctionnaire contre lequel la demande est dirigée, et le ministre fait prendre des informations par les agents locaux.

Lorsque le dossier est revenu au Conseil avec l'avis du ministre, un rapport est fait à la section de législation, puis au Conseil d'État, qui prononce.

408. La décision peut, soit autoriser les poursuites, soit refuser l'autorisation, soit déclarer qu'il n'y a pas lieu de statuer, parce que la demande ne serait pas régulière en la forme ou parce que l'agent contre lequel la demande est dirigée ne serait pas au nombre de ceux auxquels l'article 75 est applicable.

Dans le premier cas, les décisions ne sont pas motivées. Il ne faut pas prononcer à l'avance un jugement contre le fonctionnaire.

Dans le second cas, les motifs sont généralement très-sobres. Ils se réduisent souvent à ceci : « Dans les circonstances de l'affaire, il n'y a pas lieu d'autoriser les poursuites. » Quelquefois cependant, on donne des raisons spéciales. Ainsi, dans un décret en date du 21 décembre 1863 (*Follin*), l'autorisation de poursuivre un conducteur des ponts et chaussées a été refusée par le motif que ce conducteur n'avait fait que se conformer aux ordres donnés par ses supérieurs pour l'exécution de travaux publics.

Dans le troisième cas, les décisions sont motivées de façon à mettre en relief la fin de non-recevoir qui fait rejeter la demande.

Les décisions rendues par l'Empereur sur l'avis du Conseil d'État, en pareille matière, ne sont susceptibles d'aucun recours. Ce ne sont pas des actes juridiques.

409. D'après le dernier compte rendu des travaux du Conseil d'État, la statistique fournit la preuve des sentiments d'équité et de modération avec lesquels les demandes d'autorisation de poursuites, souvent dictées par la malveillance ou l'erreur, sont appréciées par le Conseil d'État. Les demandes à fins de poursuites criminelles, sur lesquelles il a été statué de 1861 à 1865, étaient au nombre de 154. 82 étaient dirigées contre des maires, 14 contre des adjoints, 9 contre des agents de l'administration des ponts et chaussées. L'autorisation a été accordée à l'égard de 53 fonctionnaires ; elle a été refusée pour 77. Dans la période comprise entre 1852 et 1861, le nombre des autorisations était de 156, celui des refus de 219.

Du reste, il est remarquable qu'un certain nombre de poursuites autorisées n'aboutissent pas à une condamnation. Pour la période comprise entre 1861 et 1865, les juridictions sai-

sies ont prononcé 37 condamnations, 16 acquittements; enfin la poursuite a été abandonnée dans trois affaires.

Quant aux demandes d'autorisation de poursuites à fins civiles, dont le nombre total était de 150, parmi lesquelles 81 avaient été dirigées contre des maires et adjoints, 4 contre des ingénieurs des ponts et chaussées et 2 contre des conducteurs, la plupart ont été repoussées; 22 seulement ont été accueillies favorablement. Mais il faut remarquer que, pour les demandes en autorisation de poursuites civiles, plus encore que pour les demandes en autorisation de poursuites criminelles, les particuliers sollicitent des autorisations dans des cas où ils n'étaient pas obligés de les demander, et le Conseil d'État déclare, dans ce cas, qu'il y a lieu de statuer sur la demande. Plus de 40 décisions ont été rendues dans ce sens.

LIVRE VI

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES PRÉPOSÉES A LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS

---

410. Notions générales. — Division du sujet.

410. On vient de voir l'ensemble de l'organisation des pouvoirs publics. Pour compléter cet exposé au point de vue spécial de notre travail, nous devons maintenant insister sur les détails de l'organisation et des attributions des autorités qui sont chargées particulièrement de l'exécution des travaux publics.

Nous avons déjà donné la définition des travaux publics. Ce sont les travaux exécutés, dans un but d'utilité publique, par les divers organes des intérêts collectifs, c'est-à-dire les travaux exécutés dans ce but par l'État, les départements, les communes et les établissements publics, parmi lesquels figurent les associations syndicales autorisées.

L'étendue de cette définition montre que nous n'aurons pas seulement à traiter ici de l'administration et du corps des ingénieurs des ponts et chaussées. Il y a en effet beaucoup de travaux publics qui ne sont pas exécutés sur les plans et sous la surveillance des ingénieurs de ce corps, de même que le ministre des travaux publics est loin d'avoir dans ses attributions la direction de tous les travaux publics qui sont exécutés en France.

Ainsi, même parmi les travaux exécutés pour le compte de l'État, il faut distinguer :

1° Les travaux compris dans le service des ponts et chaussées ;

2° Les travaux compris dans les services de l'agriculture et du commerce, tels que ceux des bâtiments des établissements d'eaux minérales, des lazarets, des bergeries de l'État ;

3° Les travaux des palais impériaux compris dans le domaine de la couronne;

4° Les travaux des bâtiments auxquels on réserve le nom de bâtiments civils, tels que les bâtiments des ministères, des écoles de l'État, le Panthéon, l'arc de triomphe et autres monuments publics ;

5° Les travaux des bâtiments affectés au service du culte ;

6° Les travaux des édifices et bâtiments dépendant du ministère de la guerre ;

7° Les travaux dirigés par le ministre de la marine ;

8° Les travaux dirigés par le ministre de l'intérieur, pour les bâtiments des palais de justice destinés aux cours impériales et des prisons dites maisons centrales, et pour les lignes télégraphiques ;

9° Les travaux de certains bâtiments affectés au service de l'instruction publique ;

10° Les travaux de bâtiments affectés aux manufactures de l'État, placés sous la direction du ministre des finances.

Nous exposerons, dans une première division de ce livre, tout ce qui concerne le service des ponts et chaussées. Dans une seconde partie, nous traiterons, d'une manière plus succincte, des autorités qui président et concourent à l'exécution des autres travaux publics exécutés, soit pour le compte de l'État, soit pour les départements, communes et établissements publics.

TITRE PREMIER

Du service des ponts et chaussées

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS HISTORIQUES

§ Ier. — HISTOIRE DE L'ADMINISTRATION CHARGÉE DE DIRIGER LE SERVICE DES PONTS ET CHAUSSÉES

411. L'histoire des institutions administratives offre un enseignement précieux à bien des points de vue.

En comparant les institutions anciennes avec celles qui nous régissent aujourd'hui, on comprend mieux les raisons d'être de l'organisation actuelle des pouvoirs publics, on en apprécie les bienfaits, on ne s'exagère pas les inconvénients qu'il est impossible d'éviter ; on ne risque pas de prendre pour des innovations et des progrès le retour à des systèmes condamnés par l'expérience.

Cette étude de l'histoire a encore un intérêt considérable

pour l'application même de la législation. Elle seule peut faire comprendre le sens exact de beaucoup de textes anciens qui ont survécu aux changements de notre organisation politique et administrative, par exemple de ces règlements antérieurs à 1789 auxquels il faut remonter si souvent pour trouver les règles du service de la voirie et des eaux.

Enfin lorsqu'on a l'honneur d'appartenir à un corps qui a vu se perpétuer dans son sein, depuis un siècle et demi qu'il est créé, des traditions de savoir, de zèle et de désintéressement, on ne peut se soustraire au devoir d'étudier l'histoire de ce corps, de rechercher les changements, les progrès de son organisation et de recueillir les traditions des hommes qui l'ont illustré, pour se mettre en état de les continuer dignement.

C'est à ces divers titres que nous devons exposer ici l'histoire de l'administration et du corps des ingénieurs des ponts et chaussées.

Il y a quelques années, les matériaux épars de cette histoire étaient enfouis dans les archives du ministère des travaux publics. Il a fallu beaucoup de travail, de patience, de discernement pour les recueillir et les coordonner. Grâce aux soins de M. Vignon, ingénieur en chef, directeur des archives et du dépôt des cartes et plans au ministère des travaux publics, une partie considérable de cette histoire a été récemment mise en lumière. Les savantes études de M. Vignon sur les voies publiques en France au dix-septième et au dix-huitième siècle nous fournissent de précieux renseignements sur la marche qu'ont suivie, jusqu'en 1789, les travaux compris dans le service des ponts et chaussées, et sur les hommes qui ont ordonné ces travaux ou qui en ont dirigé l'exécution. Nous avons puisé largement dans ces études au mérite des-

quelles nous ne sommes pas seul à rendre hommage[1]. Pour les années postérieures à 1789, les recherches étaient assez faciles et nous avons pu sans peine conduire jusqu'à nos jours le résumé d'une histoire qui naguère était trop peu connue.

Il nous paraît utile, dans l'exposé que nous allons faire, de présenter successivement l'histoire des autorités chargées de diriger le service des ponts et chaussées et celle des hommes de l'art qui ont été associés à leur œuvre et ont marché sous leur direction.

Quant aux mesures prises et aux travaux exécutés par l'action combinée de ces différents organes de l'administration, nous y toucherons très-brièvement, tantôt en parlant des hommes qui les ont commandés, tantôt en signalant ceux qui les ont exécutés.

412. Il ne faut pas remonter au delà du seizième siècle pour trouver les origines de l'administration chargée de diriger le service des ponts et chaussées. Jusqu'en 1508, la royauté n'a pas eu d'agents spéciaux pour veiller à l'entretien, à la réparation des voies publiques et des ponts destinés à les relier. Elle n'avait pas de ressources qu'elle pût affecter à cet objet; il n'y a eu d'exception que pour le pavé de Paris, à partir du règne de Philippe Auguste. Le petit nombre d'ouvrages publics qui exigeaient des travaux s'entretenaient presque exclusivement au moyen de péages. Quelquefois on y pourvoyait au moyen d'impositions spéciales sur les habitants des localités intéressées, ce qu'on appelait alors des *crues* sur les aides, les gabelles, les tailles, ce que nous appellerions aujourd'hui des centimes additionnels aux contributions directes ou indirectes.

[1] Voy. notamment les articles publiés par M. Bertrand, membre de l'Académie des sciences, dans le *Journal des savants*, 1868, p. 461 et p. 620, et 1869, p. 65.

La grande occupation de l'autorité publique était de veiller à ce que le produit des péages fût employé à l'entretien des ouvrages pour lesquels ils étaient établis; car il arrivait souvent que les ouvrages étaient tombés en ruine et que les péages étaient toujours exigés des passants.

Pendant les quatorzième et quinzième siècles, on voit de nombreux édits qui condamnent cet abus et qui enjoignent aux officiers de justice, prévôts, baillis et autres de les réprimer et, au besoin, de faire exécuter les travaux au moyen des deniers qu'ils auront saisis. Parfois, des commissaires du roi sont spécialement désignés pour cette mission. Le prévôt de Paris en était investi pour tout le ressort de la vicomté de Paris.

Mais, au commencement du seizième siècle, de nouveaux officiers sont spécialement chargés, à titre permanent, de la surveillance des voies publiques. Un édit du 15 octobre 1508, énumérant toutes les fonctions des trésoriers de France, leur attribue qualité à l'effet de « voir ou faire voir et visiter tous chemins, chaussées, ponts, pavés, ports et passages du royaume, et eux informer et faire informer et enquérir de l'état en quoi ils sont; et s'il y en a aucuns esquels, pour le bien de nous et de la chose publique, il soit besoin de faire réparations et emparements, de les faire faire de nos deniers, au regard de ceux qui sont en notre charge, et des autres qui sont en la charge d'autrui, et qui pour ce faire ont et prennent péages, pavages, barrages et autres trens ou devoirs, qu'ils les contraignent, en leur regard, à les faire faire selon qu'ils y sont tenus. »

Qu'était-ce que les trésoriers de France?

C'étaient primitivement des officiers de la maison du roi, chargés de la gestion de ses domaines. Il n'y en avait d'a

bord qu'un seul. Le roi Jean en avait porté le nombre à quatre. Dès les premières années du quatorzième siècle, ils étaient administrateurs souverains du domaine du roi, et ordonnateurs de toutes les dépenses de sa maison et de toutes celles qui n'avaient pas la guerre pour objet. En outre, ils étaient juges de tout le contentieux du domaine royal.

Ils résidaient à Paris. Mais ils faisaient dans tout le royaume des chevauchées annuelles, chacun dans le département qui lui était attribué.

Peu de temps après l'édit de Louis XII, qui leur attribuait le pouvoir de surveiller les voies publiques, leurs offices furent unis à ceux des généraux des finances qui existaient depuis 1355, avec la mission de veiller à la répartition et au recouvrement des impôts, d'en ordonner l'emploi et d'en recevoir les comptes.

En même temps, une transformation grave s'opérait dans leur situation. L'édit de janvier 1551, qui opérait cette réunion, portait à dix-sept le nombre des trésoriers et généraux, un par chaque généralité. Les généralités étaient des circonscriptions spéciales créées en 1542 pour le service financier. Désormais les trésoriers et généraux devaient résider non plus à Paris, mais dans le chef-lieu de leur généralité, et, au lieu d'être souverains dans l'administration du domaine du roi et des impôts, ils devaient rendre compte de leurs opérations à quatre intendants des finances, primitivement appelés commissaires du Louvre, c'est-à-dire gardiens du trésor royal (le roi résidait au Louvre), au-dessus desquels fut bientôt placé, en 1573, un contrôleur général des finances, puis un surintendant général.

Depuis cette époque, le nombre de ces officiers a fréquem-

ment varié. On l'augmentait, on le diminuait, on divisait les offices des trésoriers et ceux des généraux des finances et on les réunissait de nouveau, sans autre motif, que celui de procurer de l'argent au trésor public par la vente de leurs offices.

Il serait inutile de signaler dans leurs détails ces vicissitudes. Il est bon seulement d'indiquer que, en vertu d'un édit du 7 juillet 1577, les trésoriers plus ou moins nombreux de chaque généralité, ont été constitués en bureau des finances, jouant ainsi le rôle d'une administration collective et d'un tribunal spécial.

413. En 1599, survient un événement important. Henri IV crée un office de grand voyer qu'il confie à Sully et qui lui attribue « la surintendance, tant sur les réparations nécessaires aux ponts, portes, murailles, ports, passages, pavés, turcies et levées, chaussées, voyes, chemins et autres ouvrages publics, que sur tous les voyers établis dans le royaume. »

Sully, bien qu'il fût en quelque sorte accablé de fonctions diverses, qu'il fût, comme il le dit lui-même dans ses Mémoires, « conseiller du roi en tous ses conseils, surintendant des finances, fortifications, bâtiments, ports, canaux et navigation des rivières, grand maître de l'artillerie, etc., » prit à cœur ses fonctions de grand voyer.

A dater de l'année 1600, le budget des ponts et chaussées fut créé, c'est-à-dire que, à partir de cette époque, les dépenses exigées par les travaux de construction et d'entretien des voies publiques ont cessé d'être exclusivement payées avec les produits des péages ou des impositions établies spécialement sur les localités intéressées.

Désormais, une somme plus ou moins considérable a été

allouée, chaque année, sur les fonds du trésor royal pour les frais de ces travaux[1].

Pour l'année 1600, nous ne trouvons qu'une somme de 6,000 livres tournois, c'est-à-dire 17,520 francs. Mais à dater de 1605, à partir du moment où l'autorité de Sully s'est assise, où ses agents dans les provinces sont institués, les fonds s'élèvent à 595,469 livres tournois, soit 1,738,769 fr. En 1608, ils montent jusqu'à 3,594,527 fr.

Il est vrai qu'à partir de 1616, ils sont tombés à 37,492 fr., et que, jusqu'à 1656, ils ont été plus souvent au-dessous qu'au-dessus de 100,000 francs.

Mais ce qui s'est passé après que Sully a quitté le pouvoir ne peut enlever à ce grand ministre le mérite d'avoir placé le service des ponts et chaussées au nombre des services publics qui devaient être défrayés sur les deniers de l'État.

La trace de son influence subsiste d'ailleurs encore aujourd'hui. Parmi les règlements et édits qu'il a préparés, nous ne pouvons omettre de citer l'édit de décembre 1607, qui pose des règles qu'on applique encore sur la construction et la réparation des bâtiments le long des rues et chemins.

414. Aux mois d'octobre 1615 et d'août 1616, après la mort de Henri IV et la retraite de Sully, sont créés de nouveaux offices, et dans ces conditions bizarres que pouvait seul imaginer le génie de la fiscalité surexcité par les besoins du trésor : ce sont trois offices de conseillers, trésoriers et receveurs généraux des ponts, passages, chemins, voiries, chaussées, pour faire la recette et l'emploi des deniers affectés aux travaux de cette espèce, et trois offices de contrôleurs

[1] M. Vignon a complété, par une note publiée dans les *Annales des ponts et chaussées*, 1867, p. 109, les renseignements qu'il avait donnés à ce sujet dans ses *Études sur l'histoire des voies publiques en France*.

généraux pour le même objet. Mais les officiers investis de ces charges devaient exercer leurs fonctions alternativement de trois ans en trois ans. On voit ici apparaître des comptables et les inspecteurs de ces comptables. Les contrôleurs généraux avaient en outre le pouvoir de surveiller les travaux; mais ils ne remplissaient pas cette partie de leur mission qui leur fut enlevée en 1715.

Les trésoriers de France, relégués dans leurs généralités, se rappelaient avec regret le temps où ils étaient souverains dans l'exercice de leurs attributions financières et administratives. Ils obtinrent, en 1626, la suppression de la charge de grand voyer et la confirmation du pouvoir qui leur avait été donné en 1621 « d'ordonner des deniers (c'est-à-dire disposer des deniers) destinés pour les ponts et chaussées, suivant l'ordre et le fonds qui leur en serait baillé par les états qui leur seraient envoyés, et d'ordonner des ouvrages publics royaux. »

A ces fonctions vint s'ajouter, en 1627, « la juridiction en première instance de la voirie, circonstances et dépendances d'icelle »

La centralisation du service des travaux de voirie que Henri IV avait essayé d'établir ne subsistait plus, si ce n'est au point de vue financier; car, d'après les termes de l'édit de février 1626, les trésoriers de France ne disposaient des deniers destinés aux ponts et chaussées que suivant l'ordre et le fonds qui leur en devait être donné par les états que leur envoyait le pouvoir central, et qui émanaient sans doute du surintendant des finances.

Une tentative éphémère de rétablissement de la charge de grand voyer fut faite en mai 1645. C'était encore un office attribué à trois personnes qui exerçaient alternativement les

fonctions de grand voyer et intendant général des ponts et chaussées.

415. Mais la centralisation se rétablit définitivement avec Colbert, devenu contrôleur général des finances en 1661.

Comment Colbert prit-il la direction de ce service? Nous n'avons pu le découvrir, et le savant qui connaît le mieux l'histoire de Colbert, qui publie en ce moment toutes les dépêches de ce grand ministre, M. Pierre Clément, de l'Institut, n'a pu nous éclairer sur ce point.

Il est vraisemblable qu'en 1661 le service n'avait pas de chef au centre du royaume, et que le contrôleur général des finances aura profité de ce qu'il avait à recueillir et distribuer les fonds nécessaires aux dépenses des ponts et chaussées pour y ajouter des ordres sur l'emploi des fonds.

Il avait à sa disposition dans les provinces de nouveaux agents du gouvernement plus dociles et plus actifs que les trésoriers : c'étaient les intendants et commissaires départis, dont les attributions avaient toujours été en grandissant depuis que Richelieu les avait établis à titre permanent dans les généralités.

Il les invita à prendre des mesures pour tout ce qui concernait l'administration des ponts et chaussées. Une correspondance incessante, dont les monuments ont été signalés par M. Cotelle et publiés par M. Vignon et par M. Clément, leur traçait les règles générales du service ou leur donnait des instructions pour tous les détails des affaires[1]. Seulement, afin de les décharger du soin de ces détails, un des trésoriers du bureau des finances, désigné par arrêt du conseil, sur la proposition des intendants, leur fut adjoint à partir de 1669,

[1] Le tome IV de la *Collection des lettres, instructions et mémoires de Colbert*, publiée par M. Pierre Clément, contient toute la correspondance relative aux routes, rivières et canaux

avec le titre de commissaire des ponts et chaussées, qui donnait droit à des appointements particuliers.

Ses fonctions étaient, d'après un arrêt du conseil du 11 février 1681, de « visiter conjointement avec le sieur commissaire départi en la généralité ou séparément, ainsi que ledit sieur commissaire aviserait le plus à propos, les ponts, chemins et chaussées de la généralité, dresser le procès-verbal de l'état d'iceux, et faire faire en sa présence, par des personnes intelligentes et capables, les devis et estimations des ouvrages nécessaires pour les réparer et entretenir en bon état; sur lesquels il serait ensuite procédé conjointement avec ledit sieur commissaire départi et non autrement, à l'adjudication au rabais desdits ouvrages, les publications en tel cas requises préalablement faites, et après la perfection d'iceux en faire la réception dans la manière accoutumée. » Les ordonnances de payement devaient être signées par l'intendant et par le trésorier-commissaire.

Les bureaux des finances perdaient ainsi une de leurs plus importantes attributions. Ils étaient désormais réduits, pour ce qui concernait la voirie, à leurs attributions de police et à leur pouvoir de juridiction. Encore ces attributions devaient plus tard leur être enlevées en partie par les intendants, de même que les trésoriers-commissaires ne devaient plus conserver que l'ombre de leurs attributions, à partir de la création du corps des ponts et chaussées.

Dans la généralité de Paris, le bureau des trésoriers de France avait conservé plus de pouvoirs. Néanmoins trois de ses membres étaient spécialement désignés pour la direction des grands chemins et des ponts et chaussées, et ce pouvoir leur venait de l'autorité royale, qui ne permettait pas au bureau de s'immiscer dans la désignation des commissaires.

Colbert s'appliqua encore à diminuer l'autorité propre de l'administration spéciale chargée de la direction des turcies et levées établies sur les bords de la Loire et de ses affluents. Depuis le quatorzième siècle, ce travail si important était dirigé par des intendants spéciaux, titulaires d'offices comme les trésoriers de France. D'après les ordres du ministre, les intendants des généralités durent visiter les ouvrages, s'en faire rendre compte et présider aux adjudications des travaux.

Colbert reprit encore les traditions de Sully pour le budget des ponts et chaussées.

Depuis 1648, les sommes allouées par le trésor royal pour les dépenses de la voirie étaient dérisoires ; quelquefois même ces dépenses étaient complétement laissées de côté. A partir du moment où Colbert prend en main la direction du service, les allocations se relèvent et deviennent régulières.

Le tableau des crédits ouverts pour cet usage s'appelait l'*état du Roi des ponts et chaussées*. Chaque année, cet état était arrêté en recettes et en dépenses par le roi en conseil des finances, sur les propositions faites par les intendants des généralités. Il comprenait, pour les dépenses, deux parties distinctes : les travaux d'entretien, les travaux de construction d'ouvrages nouveaux. La moyenne des dépenses portées dans cet état, de 1662 à 1682, est de 431,915 fr. 25. Mais, en dehors de ces prévisions, de nouvelles dépenses pouvaient être ordonnées en cours d'année. Il y était alors pourvu, soit en partie, soit en totalité, par des impositions sur les villes ou les généralités intéressées.

On conserve à la bibliothèque de l'École des registres des fonds des ponts et chaussées de France pour les dix-huit années comprises entre 1683 et 1705. Ils proviennent d'une

donation faite par les héritiers du célèbre Prony, qui a longtemps dirigé l'École.

Ces fonds étaient maniés par les trésoriers généraux des ponts et chaussées, ou plutôt par le trésorier général; car bien qu'il y eût trois offices créés, les trois offices étaient dans les mains de la même personne. Mais le trésorier général avait un commis dans chaque généralité, pour recevoir et payer directement des sommes qui ne passaient pas par le trésor royal.

A ces ressources on ajoutait quelquefois la corvée, c'est-à-dire l'emploi des bras des paysans, dans les pays qui avoisinaient la frontière, ou bien des réquisitions spéciales imposées aux voituriers qui fréquentaient les routes. Ainsi l'on construisait, en 1675, la route pavée de Paris à Orléans, l'une de nos premières routes pavées. Les rouliers qui venaient d'Orléans à Paris, généralement chargés de vins et qui s'en retournaient à vide, étaient obligés, sous peine d'amende, de passer par Étampes, et de charger leurs voitures de sable et de pavés qu'ils devaient déposer à mi-chemin, à l'endroit où se construisait la route.

Toutefois, si Colbert a créé quelques routes qui arrachaient des cris d'admiration à madame de Sévigné, qui lui faisaient écrire : « C'est une chose admirable que la beauté des chemins. On n'arrête pas un seul moment. Ce sont des mails et des promenades partout... Les intendants ont fait des merveilles, » l'ensemble des résultats acquis à la mort du grand ministre, en 1683, n'était pas bien considérable. Ainsi, lorsque Louis XIV voulut aller prendre les eaux de Bourbon-l'Archambault, en 1681, Colbert écrivait à l'intendant de la généralité de Moulins, qui lui avait signalé le mauvais état de plusieurs chemins : « Il faut faire remplir les mauvais en-

droits de cailloux ou de pierres, s'il y en a dans le pays; sinon les remplir de terre avec du bois et vous pouvez encore employer un troisième expédient, qui serait de faire ouvrir les terres en abattant les haies et en remplissant les fossés pour le seul passage du Roi. Ce sont là les expédients dont on s'est toujours servi pour faciliter les voyages du Roi dans toutes les provinces par où Sa Majesté fait voyage[1]. »

L'œuvre la plus importante du règne de Louis XIV, en fait de voie de communication, c'est le canal du Midi, qui a immortalisé le nom de Riquet. Colbert dirigea, avec une vive sollicitude, l'exécution de cet ouvrage, d'une longueur de 238 kilomètres et qui coûta environ dix-sept millions[2].

D'ailleurs, il est à noter que la centralisation du service des routes dans les mains du contrôleur général des finances ne s'appliquait pas aux pays d'états : la Bretagne, la Bourgogne, la Provence, le Languedoc, le Roussillon et quelques autres, qui avaient conservé leur administration propre dirigée par leurs représentants.

Voilà donc, grâce à Colbert, le service des ponts et chaussées définitivement organisé. L'œuvre de ce grand ministre ne devait plus désormais faire que des progrès; et le mécanisme administratif qu'il a mis en mouvement subsiste encore, sauf quelques changements de détail.

416. Ainsi les contrôleurs généraux des finances qui succèdent à Colbert se déchargent du détail de l'administration des ponts et chaussées sur un des membres du Conseil d'État désigné par le roi[3], un de ces intendants des finances qui s'é-

[1] Lettre à M. de Bouville, intendant de la généralité de Moulins, en date du 5 février 1681.

[2] Il faut lire dans le recueil publié par M. Pierre Clément, t. IV, la correspondance de Colbert et l'introduction où M. Pierre Clément résume l'histoire de la création de ce canal.

[3] Arrêt de décembre 1713.

taient élevés en 1554 pour supplanter les trésoriers de France.

Un instant même, sous la régence, la direction du service des ponts et chaussées fut indépendante, du moins pour les décisions à prendre au sujet des travaux, de l'administration des finances. On sait que le régent avait remplacé les ministres par des conseils où la haute noblesse dominait. Le *conseil du dedans du royaume* avait dans ses attributions les ponts et chaussées, turcies et levées et pavé de Paris ; mais c'était le conseil des finances qui faisait les fonds ; les marchés lui étaient communiqués et il lui était rendu compte des dépenses.

L'un des membres du conseil du dedans, le marquis de Béringhen, fut chargé spécialement de diriger ce service, et il prit bientôt le titre de directeur général des ponts et chaussées de France. C'était lui qui donnait ou transmettait aux intendants les ordres et instructions concernant le service, qui préparait les projets d'états du roi, et qui dirigeait l'emploi des fonds.

Mais à côté de lui se trouvait un des membres du conseil des finances qui avait dans ses attributions les ponts et chaussées, les turcies et levées, le barrage et pavé de Paris, en ce qui concerne les finances. De plus, les projets de canaux de navigation à construire étaient exclusivement dans les attributions du conseil des finances. Et quelques années s'étaient à peine écoulées que, les conseils ayant été supprimés (1718), le contrôleur général des finances reprit la direction suprême du service. Ainsi l'arrêt du conseil du 3 mai 1720, qui ordonne l'élargissement des grands chemins, est rendu sur le rapport de Law.

En 1736, la place de directeur général des ponts et chaus-

sées qui, après la mort du marquis de Béringhen, avait été donnée au frère du cardinal Dubois, fut supprimée, et l'un des intendants des finances, celui qui avait le département des recettes générales, fut chargé, sous les ordres du contrôleur général, du « détail des ponts et chaussées, pavé de Paris, turcies et levées, balisage de la rivière de Loire et rivières y affluentes, tant pour la finance que pour leur pleine et entière administration. »

Cette organisation a subsisté jusqu'en 1789.

Seulement, à partir de 1743, le service des ponts et chaussées fut séparé du département des recettes générales et absorba exclusivement l'intendant des finances qui en était chargé. Puis, en 1777, Necker, nommé directeur général des finances, supprima les intendants des finances, et l'administration des ponts et chaussées eut successivement pour chefs, depuis cette époque, deux maîtres des requêtes, dont le second fut qualifié intendant des ponts et chaussées.

D'autre part, au service des ponts et chaussées proprement dit sont venus s'annexer successivement, en 1740, le service de la construction des canaux, au moins pour partie, car certains ouvrages de cette nature restaient confiés au génie militaire, puis le service des ports maritimes de commerce, abandonné en 1741 par le ministre de la guerre.

Parmi les administrateurs des ponts et chaussées au dix-huitième siècle, il est juste de signaler le contrôleur général Orry, qui remplit ces fonctions de 1730 à 1746, et qui le premier développa sur une grande échelle le service de la construction et de l'entretien des grands chemins. Il est regrettable que ce résultat ait été obtenu au moyen d'une extension abusive et tout à fait inique de la corvée, qui pesait exclusivement sur les classes laborieuses.

Orry prétendait, il est vrai, n'avoir pas d'autre ressource. Il disait des corvéables : « J'aime mieux leur demander des bras qu'ils ont que de l'argent qu'ils n'ont pas. » A quoi Turgot répondait dans le préambule de l'édit de février 1776 : « Ceux qui faisaient ce raisonnement oubliaient qu'il ne faut demander à ceux qui n'ont que des bras, ni l'argent qu'ils n'ont pas, ni les bras qui sont leur unique moyen pour nourrir eux et leur famille. »

En somme, la corvée, abolie momentanément en 1776, et définitivement en 1787, a été le moyen auquel la France a dû le premier réseau de ses communications intérieures, environ 6,000 lieues de routes.

L'histoire de cet impôt, de son établissement, des abus auxquels il a donné lieu, des tentatives faites pour corriger ces abus, et pour le transformer en une contribution pécuniaire supportée par toutes les classes de la nation, a été faite avec beaucoup de talent par M. Vignon, d'après des documents authentiques dont plusieurs étaient inédits, dans le troisième volume de ses *Études historiques sur les voies publiques en France.*

Un mérite du contrôleur général Orry, qui ne peut donner lieu à aucune contestation, c'est d'avoir appelé au poste d'intendant des finances, chargé du détail des ponts et chaussées, le fameux Trudaine, fils du prévôt des marchands de Paris, que le régent avait révoqué en lui disant : « Vous êtes trop honnête pour marcher avec nous. » Trudaine a dirigé le service des ponts et chaussées de 1748 à 1769. Son fils, Trudaine de Montigny, qui lui avait été adjoint dans les dernières années de sa vie, lui a succédé et est resté en fonctions jusqu'en 1777. Ces deux hommes, le premier surtout, ont rendu de grands services que nous pourrons mieux apprécier tout

à l'heure, quand nous viendrons à l'organisation du corps et de l'école des ponts et chaussées.

Mais nous pouvons signaler dès maintenant les règlements sur le service des routes qui complétaient ou consacraient définitivement les règles posées sous la régence, en 1720 et 1721, pendant l'administration du marquis de Béringhen, et les arrêts du conseil sur la police du roulage. L'arrêt du conseil du 7 septembre 1755, concernant l'extraction des matériaux dans les propriétés privées pour les ouvrages des ponts et chaussées, et l'arrêt du 7 février 1765, relatif aux alignements des maisons riveraines des routes, sont encore appliqués aujourd'hui.

A côté de MM. Trudaine, il faut placer Chaumont de la Millière, intendant des ponts et chaussées à partir de 1781, qui dirigea habilement le corps des ponts et chaussées jusqu'au 10 août 1792, et sut le défendre à propos au milieu des difficultés croissantes du service et des idées d'innovation qui fermentaient à l'approche de la révolution.

Les travaux des ponts et chaussées avaient fait des progrès notables pendant le dix-huitième siècle. De 1737 à 1767, le budget annuel de ce service est à peu près de 16 millions. On y comprenait pour 12 millions le produit du travail de la corvée.

En 1790, d'après les indications données par Chaumont de la Millière, intendant des ponts et chaussées, dans un mémoire soumis à l'Assemblée nationale, on consacrait environ une somme annuelle de 25 millions aux travaux des ponts et chaussées, de la navigation et des ports maritimes.

Nous voici arrivés en 1789. Il suffit en effet d'un mot pour rappeler l'essai des assemblées provinciales, fait, à partir de 1778 et 1779, dans deux généralités, celles de Bourges et de

Montauban, et qui fut étendu en 1787 à vingt-deux généralités. Les pouvoirs des intendants étaient notablement réduits par ces assemblées, qui déléguaient à des commissaires le soin de diriger pendant l'intervalle des sessions les travaux qu'elles avaient ordonnés, notamment les travaux des routes.

417. Cet essai exerça une certaine influence sur les mesures prises par l'Assemblée constituante de 1789 au sujet du service des ponts et chaussées.

En effet, tout en établissant par la loi du 19 janvier 1791 une administration centrale des ponts et chaussées qui ressortissait au ministère de l'intérieur, elle mit les dépenses des routes à la charge exclusive des départements, ne laissant à la charge du trésor public que les frais de construction et d'entretien des ponts d'une importance exceptionnelle, des canaux de navigation, des digues de la Loire et des ports maritimes de commerce[1]. Les administrations de département avaient donc à ce sujet des pouvoirs très-étendus.

Mais le moment était mal choisi pour faire cette expérience. Le trésor public fut constamment obligé de faire des avances aux départements pour les dépenses des routes[2] jusqu'au moment où la loi du 16 frimaire an II décida que tous les travaux publics seraient exécutés et entretenus aux frais de l'État. Ce n'est qu'en 1811 que le soin d'entretenir une portion des routes, qui ont été considérées comme n'ayant qu'un intérêt local, a été confié aux administrations de département.

Nous avons à signaler quelques variations qui se sont pro-

[1] Cette distinction, qui résulte de la pratique de l'Assemblée constituante plutôt que de textes de lois exprès, est indiquée très-nettement dans l'instruction concernant le service des ponts et chaussées, adressée par ordre du roi aux directoires de département, le 17 avril 1791, pour l'exécution de la loi du 19 janvier précédent.

[2] Voy. les lois des 30 mars — 6 avril 1791, 22-30 mai 1792, 22 février 1793.

duites depuis 1789 dans l'organisation de l'administration centrale chargée du service des ponts et chaussées.

Le ministre n'a pas toujours été le même. A partir de 1789, le ministre chargé de diriger les finances de l'État a cessé d'être en même temps chargé de la direction des autres services publics que Colbert avait réunis dans ses mains et transmis en partie à ses successeurs.

La loi du 25 mai 1791 avait placé le service des ponts et chaussées dans les attributions du ministère de l'intérieur. Il y est resté jusqu'en 1830 sans interruption.

Au mois de mai 1830, il avait été créé un ministère spécial des travaux publics comprenant l'administration des ponts et chaussées et des mines. Supprimé après la révolution de juillet, ce ministère, dont les services avaient été replacés dans les attributions du ministre de l'intérieur, fut rétabli en 1831 sous le titre de ministère du commerce et des travaux publics. Le 6 avril 1834, les travaux publics furent rendus au ministère de l'intérieur. Ils lui ont été enlevés le 2 mars 1836 pour être réunis de nouveau au commerce. Puis, en 1839 (23 mai), les deux services ont été séparés, et le ministère des travaux publics a été reconstitué comme en 1830.

Enfin, par décret du 23 juin 1853, il a été de nouveau créé un ministère comprenant à la fois les services de l'agriculture, du commerce et des travaux publics. C'est l'état de choses actuel.

Nous devons en outre appeler l'attention sur le principal auxiliaire placé auprès du ministre pour le service des ponts et chaussées.

Le décret du 5 nivôse an VIII, portant règlement pour l'organisation du Conseil d'État, disposait que cinq conseil-

lers d'État étaient spécialement chargés de diverses parties d'administration, quant à l'instruction seulement; qu'ils en suivaient les détails, signaient la correspondance, recevaient et appelaient toutes les informations, et portaient aux ministres les propositions de décision que ceux-ci soumettaient aux consuls (art. 5). L'un de ces conseillers d'État était chargé des ponts et chaussées, canaux de navigation et cadastres. Il reçut le titre de directeur général des ponts et chaussées.

Sa position fut confirmée et son autorité étendue par le décret du 7 fructidor an XII portant organisation du corps des ponts et chaussées. L'étendue des attributions du ministre de l'intérieur conduisit à déléguer une grande partie de ses pouvoirs au directeur général.

En 1815, la direction générale des mines fut jointe à la direction générale des ponts et chaussées.

A partir de 1830, et à raison des changements apportés dans la direction suprême du service des ponts et chaussées et des mines, qui passait sans cesse d'un ministère à l'autre, la direction générale a été tantôt supprimée, tantôt rétablie. De 1839 à 1847, le ministre s'est trouvé secondé par un sous-secrétaire d'État qui avait reçu une délégation de pouvoirs assez étendue.

La direction générale des ponts et chaussées n'a pas été immédiatement rétablie après la suppression du sous-secrétariat d'État. Le service des ponts et chaussées a formé une division, puis une direction du ministère (15 novembre 1853). En 1855, le directeur a été nommé directeur général. Le service des mines est resté séparé de celui des ponts et chaussées, comme il l'était depuis 1846. Mais aux ponts et chaussées sont venus se joindre les chemins de fer, pour les-

quels on avait formé, de 1853 à 1855, une direction générale distincte.

Il faut maintenant signaler en quelques mots les hommes qui ont été placés à la tête du service des ponts et chaussées pendant la première moitié du dix-neuvième siècle, comme nous l'avons fait pour les siècles précédents. Apprécier leurs œuvres, signaler leur mérite, nous entraînerait trop loin, et nous n'avons pas une autorité suffisante pour les juger Mais nous nous reprocherions d'omettre les noms que les ingénieurs sont appelés à retrouver dans l'histoire de la législation et des travaux des ponts et chaussées. Toutefois nous ne parlerons que de ceux qui sont morts, parce que ce sont les seuls que nous puissions louer en toute liberté.

Le premier directeur général est M. Crétet, conseiller d'État, qui a quitté ses fonctions le 3 mai 1806 et qui est devenu ministre de l'intérieur le 9 août 1807. C'est sous son administration que le corps des ponts et chaussées a été organisé par le décret du 7 fructidor an XII.

Après lui, M. de Montalivet, qui a préparé la loi du 16 septembre 1807 relative au desséchement des marais et à l'exécution des travaux publics. M. de Montalivet a été à son tour nommé ministre de l'intérieur le 1er octobre 1809 et remplacé dans ses fonctions de directeur général par M. le comte Molé. M. le comte Molé, nul ne l'ignore, a su ajouter à l'illustration d'un nom déjà illustre ; il est devenu ministre de la justice le 21 novembre 1813; il a repris la direction générale du 20 mars 1815 au 17 septembre 1817 ; enfin, il a été plusieurs fois ministre sous le gouvernement de la Restauration et sous le gouvernement de Juillet.

Les travaux des ponts et chaussées sous le premier Empire ont absorbé la somme de 488 millions. C'est sous la direc-

tion de MM. Crétet, de Montalivet et Molé que les voies de communication ont commencé à prendre le merveilleux développement qui est un des caractères propres du dix-neuvième siècle.

M. Costaz et M. le baron Pasquier, depuis duc et chancelier de France, n'ont fait que passer à la direction en 1813 et 1814.

M. Becquey, qui y a été appelé le 17 septembre 1817, l'a occupée jusqu'au 19 mai 1830. On lui doit beaucoup de mesures utiles. C'est lui qui a présidé à l'exécution du vaste réseau de canaux entrepris sous la Restauration.

Après M. Bérard, sous l'administration duquel le cours de droit administratif a été fondé à l'École des ponts et chaussées, M. Legrand est arrivé à la direction générale le 9 juin 1832.

M. Legrand, dont le talent et le caractère ont été dignement loués par M. Cavenne, inspecteur général des ponts et chaussées, au moment de ses funérailles, et plus récemment par M. Villemain, l'illustre secrétaire perpétuel de l'Académie française, dans une notice biographique, a pris pendant quinze ans une part considérable à l'administration des travaux publics. Il avait activement secondé M. Becquey pendant la Restauration. Au moment de la révolution de 1830, il venait d'arriver au poste de secrétaire général du ministère des travaux publics. Pendant presque toute la durée du gouvernement de Juillet, de 1832 à 1847, il resta à la tête du service des ponts et chaussées, avec le titre de directeur général d'abord, puis de sous-secrétaire d'État. Il n'eut pas seulement le mérite de donner l'impulsion à ce vaste service dont il ne négligeait aucun détail, et notamment de diriger les débuts de la création des chemins de fer; les

mesures qu'il avait préparées dans le silence du cabinet, il savait par une habile discussion, où la science se combinait avec la netteté et l'élégance, les faire adopter dans les Chambres, et il réussit plusieurs fois à triompher même des passions politiques. C'est le premier ingénieur des ponts et chaussées qui soit arrivé à la direction générale du service, et sa mémoire doit vivre dans le corps qu'il a honoré.

418. La plupart des hommes qui, depuis vingt ans, ont pris une part active à la direction de l'administration des ponts et chaussées, sont encore vivants. Nous ne citerons donc pas leurs noms ; mais nous pouvons signaler leurs œuvres comme nous avons signalé celles de leurs prédécesseurs. Elles se résument dans quelques chiffres.

Le gouvernement impérial a poursuivi avec ardeur tous les travaux de routes et de canaux de navigation entrepris par la Restauration et par le gouvernement de Juillet.

La longueur des routes impériales à l'état d'entretien était, en 1851, de 30,653 kilomètres ; elle était en 1868 de 37,990. Celle des routes départementales, qui, en 1851, était de 42,000 kilomètres, est aujourd'hui de 48,180.[1]

La longueur des canaux de navigation qui, en 1851, était de 4,902 kilomètres, s'est élevée en 1868 à 5,077. Plus de 190 millions ont été employés en travaux extraordinaires dans les ports maritimes de 1852 à 1868.

Mais l'œuvre capitale du gouvernement actuel, c'est le développement des chemins de fer. C'est vers 1842 qu'on a

[1] Nous n'avons pas à mentionner ici les travaux des chemins vicinaux qui ne sont pas dirigés par l'administration des ponts et chaussées, quoique les ingénieurs soient appelés à y concourir dans 17 départements. C'est à partir de la loi du 21 mai 1836 que ces travaux ont pris un notable développement. Il y a aujourd'hui plus de 241,472 kilomètres de chemins vicinaux à l'état d'entretien. De 1837 à 1851, il a été dépensé pour la construction ou l'entretien de ces chemins, 890,945,067 fr., soit une moyenne annuelle de 63 millions. Il a été dépensé, de 1852 à 1866, 1,307,456,186 fr., soit une moyenne annuelle de 97 millions.

commencé à entreprendre les grandes lignes de chemins de fer. En 1851, la longueur des chemins à l'état d'exploitation était de 3,546 kilomètres; elle est aujourd'hui de 16,260 kilomètres. L'État a contribué à cette dépense jusqu'à concurrence de 1,034,290,300 francs (sur lesquels 635,199,914 avaient été payés avant 1851); les compagnies concessionnaires des chemins ont fourni une somme de 6,603,035,255.

Pour mettre en lumière l'influence de ces travaux sur les progrès de l'industrie, du commerce et de l'agriculture, M. de Franqueville, directeur général des ponts et chaussées et des chemins de fer, indiquait au Corps législatif, dans la session de 1865, que, grâce aux seuls chemins de fer, le pays fait chaque année une économie de 700 millions de francs sur le transport des marchandises, et de 160 millions sur le transport des personnes.

On voit par ces chiffres les services qu'a rendus, surtout depuis le commencement de ce siècle, l'administration des ponts et chaussées.

§ 2. — HISTOIRE DU CORPS DES INGÉNIEURS DES PONTS ET CHAUSSÉES

419. Des ingénieurs antérieurement à la création du corps des ponts et chaussées.
420. Création du corps des ponts et chaussées et institution de l'école.
421. Réorganisation opérée en 1750.
422. Institution de l'assemblée des ponts et chaussées.
423. Ingénieurs qui ont marqué depuis Colbert jusqu'à 1789.
424. Maintien et réorganisation du corps des ponts et chaussées par l'Assemblée constituante de 1789.
425. Organisation établie par le décret du 7 fructidor an XII et modifications postérieures.
426. Accroissement des attributions des ingénieurs depuis le commencement du dix-neuvième siècle. — Énumération des services qui leur sont confiés.
427. Critiques dirigées contre le corps des ingénieurs. — Extension de sa renommée.

419. Nous avons maintenant à exposer l'histoire du corps des ponts et chaussées lui-même. Il nous a paru préférable de ne pas la mêler à celle des autorités administratives chargées de la direction du service, afin qu'on en pût suivre l'ensemble d'une manière plus nette.

On a vu qu'avant Colbert, le gouvernement n'avoit fait exécuter lui-même des travaux que dans des cas assez rares. Aussi n'avait-il pas cherché à réunir des hommes de l'art spécialement habiles dans les travaux des ponts et chaussées. Il avait seulement à sa disposition depuis la fin du moyen âge, et spécialement depuis Henri IV, des ingénieurs militaires pour les travaux de fortifications qu'il faisait exécuter, ou pour le siége des places de guerre. Profitons de cette occasion pour rappeler que le nom d'ingénieur vient à la fois du mot latin *ingenium* et du mot français *engin*, machine. Au moyen âge, on disait les *engignours* ou *engeigneurs*. Plus tard, on a combiné ce mot avec un terme de basse latinité : *ingeniator*.

Mais Colbert ne laissa pas longtemps aux intendants et aux trésoriers de France, commissaires pour les ponts et chaussées, le soin de choisir les hommes de l'art chargés de dresser les plans, de rédiger les devis, de surveiller les détails de l'exécution des ouvrages et de les recevoir quand ils étaient achevés. A partir de 1668, on voit des arrêts du conseil qui commettent des architectes ou ingénieurs pour certains travaux, avec le titre d'ingénieur du roi, ingénieur ordinaire de Sa Majesté, quelquefois avec le titre d'inspecteur des ouvrages des ponts et chaussées. Peu d'années s'étaient écoulées, et la plupart des généralités avaient ainsi un ingénieur avec lequel Colbert correspondait directement et qu'il surveillait lui-même. Quelques-uns d'entre eux avaient été pris parmi les ingénieurs militaires Toutefois ces ingénieurs n'étaient

pas, dès le commencement, tenus de donner tout leur temps au service de l'État. Ce ne fut que vers la fin de l'année 1712 qu'ils eurent le caractère de fonctionnaires publics, exclusivement occupés par leur emploi. Mais ils n'étaient pas encore rattachés les uns aux autres par un lien hiérarchique.

Après la mort de Colbert, on avait essayé un instant de centraliser l'examen des plans des travaux. De 1684 à 1690, un sieur Félibien, architecte du roi, titulaire d'une charge de contrôleur général des ponts et chaussées, avait été chargé d'examiner tous les plans et devis envoyés des provinces; mais ce ne fut qu'un essai passager, car il n'en est plus question après 1691.

420. L'organisation hiérarchique des hommes de l'art appelés à concourir aux travaux des ponts et chaussées était un complément nécessaire de la centralisation administrative établie définitivement pour ce service par les mains puissantes de Colbert. Elle ne pouvait se faire attendre longtemps. Un arrêt du 27 novembre 1712 institua onze inspecteurs généraux, qui devaient inspecter annuellement les vingt-deux circonscriptions à la tête desquelles se trouvait placé un ingénieur, dans les généralités de pays d'élections, et proposer tout ce qu'ils jugeraient nécessaire pour le rétablissement et l'entretien des chemins, ponts, chaussées et autres ouvrages publics.

On ne sait trop par quelle raison, sans doute faute de ressources dans les caisses du trésor, l'arrêt ne fut pas exécuté. Les inspecteurs nommés restèrent employés dans la généralité de Paris, et leurs commissions leur furent retirées par un arrêt du 1er février 1716.

C'est ce dernier arrêt qui organise véritablement le corps des ponts et chaussées. Il révoque les onze inspecteurs gé-

néraux et les vingt-deux ingénieurs des généralités, et il établit à leur place un inspecteur général, un architecte premier ingénieur, trois inspecteurs et vingt et un ingénieurs, « pour chacun exécuter les ordres et instructions qui leur seront donnés, pour le bien du service, par le sieur conseiller du conseil du dedans du royaume ayant le département des ponts et chaussées. » C'était alors le marquis de Béringhen.

Le nombre des ingenieurs fut bientôt augmenté. Les circonscriptions pour lesquelles chacun d'eux était institué avaient une telle étendue (on sait qu'il n'y avait en 1789 que trente-cinq généralités correspondant à quatre-vingt-six des départements actuels) que l'on fut souvent amené à nommer spécialement des ingénieurs pour la conduite de grands ouvrages, par exemple des ponts, des canaux.

Mais le développement des travaux des routes devait conduire à une organisation plus complète du corps des ponts et chaussées, comprenant non plus seulement les grades supérieurs, mais les grades inférieurs.

Une instruction du 13 juin 1738, émanée du contrôleur général des finances Orry, avait invité les ingénieurs à étudier et dresser les projets des voies à ouvrir ou à rectifier, et à exécuter les cartes générales des routes accompagnées de tableaux détaillés de leur situation, indiquant les zones des paroisses voisines dont les habitants devaient être appelés à fournir la corvée.

Trudaine, chargé en 1743 du « détail des ponts et chaussées, » s'appliqua à régulariser l'exécution de cette circulaire. Il établit, en 1744, un bureau central de dessinateurs pour mettre au net les plans et cartes envoyés par les ingénieurs.

Mais il songea bientôt à étendre cette institution et à y

joindre une école dans laquelle pourraient se former des jeunes gens capables de seconder les ingénieurs des généralités dans la conduite des travaux. Après l'organisation du corps, arrive la fondation de l'école où il devait se recruter.

C'est un arrêt du conseil du 14 février 1747 qui réalise cette pensée. En voici les termes : Perronet, alors ingénieur de la généralité d'Alençon, fut commis « pour avoir la conduite et inspection des géographes et dessinateurs des plans et cartes des routes et grands chemins du royaume, et de tous ceux qui seraient commis et préposés audit ouvrage, régir tout ce qui concernait la levée desdites cartes et plans; *instruire lesdits dessinateurs des sciences et pratiques nécessaires pour parvenir à remplir avec capacité les différents emplois des ponts et chaussées*, et avoir la garde et le dépôt de tous lesdits plans, cartes et mémoires y relatifs... »

421. En 1750, la situation du personnel *subalterne* des ponts et chaussées, c'est le langage de l'époque, c'est-à-dire des agents inférieurs aux ingénieurs, qui représentaient les ingénieurs en chef d'aujourd'hui, fut déterminée, en même temps que le corps était réorganisé.

A la tête du corps se trouvent un premier ingénieur et quatre inspecteurs généraux.

Depuis 1743, les fonctions de l'inspecteur général, institué en 1716, avaient été jointes à celles du premier ingénieur, et les inspecteurs avaient pris le titre d'inspecteurs généraux. Après eux venaient le directeur du bureau des géographes et dessinateurs des plans des grandes routes et chemins du royaume; puis vingt-cinq ingénieurs, auxquels on ajouta bientôt trois ingénieurs des turcies et levées.

Le premier ingénieur dut avoir l'inspection et quelquefois le détail des ouvrages estimés 300,000 livres et au-dessus.

Le royaume était partagé en quatre départements, dont chacun fut confié à un inspecteur général. Les inspecteurs pouvaient toutefois être chargés d'ouvrages importants, et l'inspecteur du département de Paris faisait exceptionnellement les fonctions d'ingénieur en chef de cette généralité.

Parmi les ingénieurs, quelques-uns ne furent pas placés à la tête d'une généralité : on les réserva pour des travaux exceptionnels.

Enfin, après les ingénieurs, venaient des sous-inspecteurs, des sous-ingénieurs et des contrôleurs des travaux choisis parmi les élèves.

Les sous-inspecteurs n'étaient subordonnés dans le service des travaux qu'au premier ingénieur et aux inspecteurs généraux ; les sous-ingénieurs étaient placés sous les ordres des ingénieurs des généralités. Quant aux élèves, ce n'était qu'à titre temporaire, à titre de mission, pendant leur séjour à l'École, qu'ils remplissaient les fonctions de contrôleurs des travaux. La qualité d'élève n'était conférée qu'après un apprentissage dans le bureau des dessinateurs, apprentissage qui variait de six mois à deux ans.

Tout ce personnel, correspondant aux différentes classes d'ingénieurs ordinaires et d'élèves ingénieurs d'aujourd'hui, fut placé sous la direction de Perronet. On passait d'une classe à l'autre par un concours. De plus, chaque année, au mois d'avril, il devait être fait un recensement général de tous « ces employés subalternes » tant à Paris que dans les provinces ; les intendants et les ingénieurs devaient être consultés sur la capacité, le travail et les mœurs de chacun d'eux, et ceux qui ne seraient pas jugés convenir au service des ponts et chaussées devaient être réformés.

Nous ne pouvons que résumer rapidement cette organisa-

tion. C'est dans le livre de M. Vignon qu'il en faut lire les détails. Mais nous citons volontiers les termes dans lesquels il apprécie les heureux effets de la fondation de l'École sur le corps même des ponts et chaussées.

« Cette large et forte organisation, qui embrassait toute la jeunesse du corps des ponts et chaussées, et faisait du titre d'ingénieur de ce corps le terme et la récompense d'une longue série d'épreuves, où il fallait toujours se montrer digne des positions successivement acquises, devait donner et donna en effet à ce titre une haute valeur. Elle fut à l'égard de ceux qui y aspirèrent et qui l'obtinrent à l'avenir la garantie, non-seulement d'une instruction ou d'une capacité suffisantes, malgré la faiblesse des études théoriques, mais encore d'un principe d'honneur et d'un amour du devoir qui leur furent généralement reconnus, et leur concilièrent à juste titre et à un haut degré la considération publique. De là naquirent un légitime esprit de corps et une camaraderie franche et digne, par où tous se regardaient comme solidaires du mérite et de l'honorabilité de chacun, les plus jeunes se montrant fiers de la gloire acquise à leurs anciens et à leurs chefs, gloire qu'ils sentaient rejaillir sur eux et dont ils tenaient à être et à paraître dignes[1]. »

Enfin, en dehors du corps et de ceux qui aspiraient à y entrer se trouvaient les conducteurs et les piqueurs spécialement chargés de conduire les travaux de la corvée. (Disons en passant que les piqueurs tiraient leur nom de ce qu'ils piquaient sur les états les noms des corvéables présents sur les ateliers.)

Cette organisation fut maintenue jusqu'en 1789, sauf de légers changements dans le nombre et les titres des agents subordonnés aux ingénieurs en chef.

[1] Tome II, p. 107

Ainsi, en 1770, les sous-inspecteurs obtinrent le titre d'inspecteurs et furent commissionnés par arrêt du conseil. Ils sortaient définitivement de page. Leur nombre était de soixante en 1786. Les sous-ingénieurs, qui étaient, en 1784, au nombre de cent-vingt-quatre, n'avaient pas encore de commission définitive, bien qu'ils fussent employés dans les provinces.

Signalons, en 1772, la création de l'uniforme qui était destiné à faire reconnaître et par suite à faire respecter les ingénieurs dans l'exercice de leurs fonctions.

422. Enfin le couronnement de la constitution du corps, que nous avons réservé à dessein pour ce moment, ce fut la création de l'assemblée des ponts et chaussées.

Cette assemblée a d'abord été réunie à titre officieux. Trudaine prit, en 1747, l'habitude de réunir chez lui, chaque dimanche, le premier ingénieur et les inspecteurs généraux, puis Perronet et les autres ingénieurs en chef qui se trouvaient à Paris, l'inspecteur du pavé de Paris, l'ingénieur en chef des turcies et levées, les trois trésoriers de France, commissaires des ponts et chaussées dans la généralité de Paris et un ou deux membres de l'Académie des sciences. Là on examinait et on discutait les projets des ingénieurs qui étaient renvoyés par Trudaine aux inspecteurs pour faire leurs rapports, les projets de grands ponts ou autres ouvrages importants présentés par les inspecteurs eux-mêmes, des mémoires sur les questions d'art. On y jugeait aussi les concours des élèves de l'École des ponts et chaussées et des aspirants au grade de sous-inspecteur et de sous-ingénieur. Les trésoriers de France y lisaient même des projets de mesures administratives.

Toutefois les avis de cette assemblée n'avaient pas un ca-

ractère obligatoire, même pour les ingénieurs. Et ce n'est qu'en 1775 que le procès-verbal de la séance fut tenu officiellement par le premier commis des ponts et chaussées. Jusque-là, c'est-à-dire pendant vingt-sept ans, il n'est resté d'autre trace de ces travaux qu'un journal tenu par Perronet et qui est conservé précieusement à la bibliothèque de l'École.

On conçoit aisément combien les lumières réunies des membres de l'assemblée des ponts et chaussées, leurs discussions et les études qu'elles provoquèrent dans tout le corps contribuèrent au progrès de l'art de l'ingénieur, dont plusieurs branches étaient encore nouvelles, notamment l'art de la construction des ponts.

Ces progrès étaient si sensibles, que le gouvernement voulut en faire profiter le public, en étendant les attributions des ingénieurs à d'autres ouvrages que ceux des ponts et chaussées, puis des canaux et des ports, qui y avaient été successivement joints. Le 4 juillet 1780, un arrêt du conseil ordonna que les ouvrages publics qui se feraient sur les fonds, soit des villes ou des communautés, soit d'impositions particulières, contributions ou cotisations, tels que presbytères, prisons, palais de justice, casernes, digues, canaux et autres constructions destinées à l'utilité publique, seraient exécutés désormais d'après les projets dressés par l'ingénieur en chef de chaque généralité, lesquels projets seraient envoyés au conseil par les intendants et commissaires départis pour y être autorisés, après l'examen qui en serait fait par l'assemblée des ponts et chaussées.

423. Ceci nous amène à signaler les ingénieurs dont les noms peuvent mériter d'être conservés. En indiquant leurs noms, nous ne pouvons être et ne sommes que l'écho des hom-

mes compétents qui ont fait ressortir leurs travaux et leurs qualités.

Ainsi M. Vignon distingue parmi les ingénieurs que Colbert a employés avant la formation du corps : Dieulamant et ses deux fils, chargés de la restauration des ponts dans la généralité de Paris et dans les provinces du Berry, du Bourbonnais et du Nivernais; de la Feuille, employé principalement à suivre l'exécution du canal du Midi, et qui était, pour ce grand ouvrage, en correspondance constante avec Colbert ; Libéral Bruand, qui a donné les plans et dirigé la construction de l'hôtel des Invalides, l'un des membres de l'Académie d'architecture; Poitevin et Mathieu, qui ont aussi fait partie de cette académie, et qui, pendant de longues années, ont été occupés aux levées et turcies de la Loire et aux ouvrages nécessaires pour la navigation de ce fleuve; le frère Romain, moine dominicain, qui avait dirigé la construction du pont de Maëstricht, puis celle du pont des Tuileries, et qui entra plus tard dans le corps des ponts et chaussées en qualité d'ingénieur.

Parmi les ingénieurs de grand mérite qui ont marqué dans le corps depuis sa création, en 1716, jusqu'en 1789, — et il s'agit ici bien entendu d'un mérite relatif, eu égard à l'état des connaissances dans le temps où ils ont fait leurs ouvrages, — il faut citer :

Gabriel, premier ingénieur, qui a dirigé, de concert avec Regemorte le père, et Pitrou, la construction du pont de Blois, de 1716 à 1730 ;

Boffrand, premier ingénieur, auteur du pont de Sens, si solidement construit en 1739, qu'il a été impossible de le faire sauter en 1814, quand l'armée française se retirait devant les armées alliées qui envahissaient la France ;

Hupeau, aussi premier ingénieur, qui a construit de 1750 à 1764 le pont d'Orléans;

Bayeux, inspecteur général, à qui l'on doit le pont de Tours et qui avait deux frères, ingénieurs distingués comme lui;

Louis de Regemorte, sous la direction duquel a été élevé le pont de Moulins en 1762, et dont nous avons déjà cité le père;

De Voglie, qui, pour la construction du pont de Saumur, en 1762, a inventé, avec la collaboration de de Cessart, le système de fondations sur pilotis par caissons;

De Cessart, qui, après d'importants travaux, fut chargé en 1786 de commencer la fameuse digue de Cherbourg, et qui, dès 1780, avait proposé d'employer un rouleau compresseur pour hâter l'agglomération de l'empierrement des routes.

Rappelons encore Pierre Trésaguet qui fit, en 1764, des routes du Limousin un modèle pour toute la France, et qui publia, en 1775, un mémoire que l'on consulte encore, sur l'art de construire et d'entretenir les routes en empierrement.

La famille Trésaguet, comme celle de Bayeux, comme celle de Regemorte, a compté plusieurs ingénieurs de mérite.

Citons aussi Gauthey, l'auteur du canal du Centre, qui a exposé, dans son Traité de la construction des ponts, les principes dont il avait fait une heureuse application dans de grands ouvrages;

Lamblardie, qui a fait de remarquables travaux dans les ports de la Manche, qui fut plus tard un des fondateurs de l'École polytechnique et un des directeurs de l'École des ponts et chaussées,

L'inspecteur général Brémontier, qui a trouvé, de 1780 à 1790, les moyens de fixer, par des plantations de pins, les dunes du golfe de Gascogne et de préserver ainsi les villages du littoral d'être ensevelis par les sables. Ses services sont

rappelés aux générations futures par un monument élevé sur le théâtre de ses travaux.

Enfin, terminons par Perronet, dont nous avons cité le nom en parlant de la fondation de l'École des ponts et chaussées. Perronet a été ingénieur de la généralité d'Alençon, de 1737 à 1747. Nommé à cette dernière époque, — il avait trente-neuf ans, — directeur du bureau des géographes et dessinateurs; inspecteur général le 5 février 1750 ; enfin premier ingénieur le 25 mars 1763; il est resté à la tête du corps jusqu'en 1792. Conservant avec ces fonctions celles d'ingénieur de la généralité de Paris et de directeur de l'École et du personnel des sous-inspecteurs et sous-ingénieurs, sans cesse consulté par les deux Trudaine sur les mesures administratives qui intéressaient l'ensemble du service et sur les travaux soumis à l'assemblée des ponts et chaussées, il trouvait encore le temps de diriger d'importants et célèbres ouvrages, entre autres le pont de Neuilly, celui de Pont-Saint-Maxence, celui de Nogent-sur-Seine et le pont Louis XVI. « Le corps des ponts et chaussées vous doit tout son lustre et la considération dont il jouit, » lui écrivait Trudaine de Montigny en 1777 dans une lettre d'adieux. Ce brillant mérite a été récompensé de la façon la plus brillante. Perronet eut le rare honneur de recevoir de la royauté, d'abord, des lettres de noblesse, et, plus tard, de l'Assemblée constituante un traitement de 22 000 livres, à titre de récompense nationale, pour les éminents services qu'il avait rendus pendant cinquante-quatre ans d'activité.

424. C'est avec ces noms et ces services, auxquels il faudrait joindre ceux des ingénieurs des pays d'états dont nous n'avons pas encore l'histoire, que le corps des ponts et chaussées se présentait devant l'Assemblée constituante.

Aussi nous ne sommes pas étonné qu'elle ait conservé cette admirable institution.

A la séance du 4 novembre 1790, quelques députés proposaient de supprimer le corps des ponts et chaussées et de confier les travaux publics qu'ils avaient mission d'exécuter à des gens de l'art que les directoires de département seraient libres de choisir. L'Assemblée considéra que ce serait un singulier progrès de revenir à l'état de choses, on ne peut pas dire l'organisation, antérieur au temps de Colbert. Conformément à l'opinion de Mirabeau, elle repoussa la proposition.

Les règles fondamentales de l'ancienne organisation, la hiérarchie, les inspections, le conseil des ponts et chaussées, enfin le recrutement du corps au moyen de l'École des ponts et chaussées furent maintenus, et les corps d'ingénieurs créés par les pays d'états furent fondus avec le corps des ingénieurs des anciens pays d'élections.

Deux lois furent rendues par la Constituante pour organiser le corps des ponts et chaussées : la première, le 19 janvier 1791, la seconde, le 18 août de la même année.

La première s'était trop inspirée de l'organisation antérieure, qui était, sur certains points, difficilement compatible avec la nouvelle division de la France. Elle donnait aux ingénieurs en chef la surveillance de trois ou quatre de ces circonscriptions. Les inspecteurs étaient chargés de surveiller deux départements. Il n'y avait en principe qu'un ingénieur ordinaire par département.

La loi du 18 août supprima le grade de premier ingénieur. Elle maintint les huit inspecteurs généraux qui formaient l'assemblée des ponts et chaussées. Ces inspecteurs devaient être pris, savoir : cinq parmi les inspecteurs généraux des

pays d'élections, trois parmi les ingénieurs des pays d'états.

Il dut y avoir un ingénieur en chef par département et autant d'ingénieurs ordinaires qu'en demanderaient les départements. Les deux anciens titres de sous-inspecteur et de sous-ingénieur se trouvaient fondus ensemble et remplacés par celui d'ingénieur ordinaire.

425. Le décret du 7 fructidor an XII a reconstitué le corps à peu près tel qu'il est aujourd'hui.

D'après ce décret, la hiérarchie est ainsi composée :

Inspecteurs généraux résidant à Paris, membres nés du conseil des ponts et chaussées ;

Inspecteurs divisionnaires, résidant au chef-lieu de la circonscription qui leur est attribuée, dans laquelle ils doivent surveiller le matériel et le personnel, et dont un certain nombre, cinq sur quinze, sont appelés alternativement pour prendre part aux délibérations du conseil des ponts et chaussées ;

Inspecteurs divisionnaires adjoints ;

Ingénieurs en chef de deux classes différentes, ce qui implique seulement une différence de traitement, chargés, sous les ordres immédiats des préfets, soit du service ordinaire de chaque département, soit de services spéciaux ;

Ingénieurs ordinaires, placés sous les ordres des ingénieurs en chef, divisés en deux classes ;

Aspirants, employés comme ingénieurs ordinaires à la sortie de l'École, en attendant leur nomination par le chef de l'État ;

Enfin élèves ingénieurs, qui doivent être pris parmi les élèves sortant de l'École polytechnique.

Un autre décret de la même date a en effet reconstitué l'école[1].

[1] L'école des ponts et chaussées est aujourd'hui régie par un décret du 13 octobre 1851.

A Perronet, qui l'avait fondée et qui l'a dirigée jusqu'en 1794, ont succédé : Lam-

La situation des conducteurs des ponts et chaussées est aussi établie par le décret de l'an XII.

Nous n'avons pas besoin d'analyser dans cet exposé historique les prescriptions du décret de l'an XII sur les fonctions des ingénieurs et du conseil général, sur les traitements, l'avancement, la discipline, qui sont d'ailleurs réglés aujourd'hui par un décret du 13 octobre 1851, et sur les pensions de retraite, réglées à nouveau par la loi du 9 juin 1853.

Il serait également fastidieux de faire connaître les différentes modifications de détail qui sont survenues depuis 1804 dans l'organisation du corps : par exemple, dans le nombre des inspecteurs généraux et divisionnaires, et dans les époques de leurs tournées.

Les seuls points qui méritent d'être signalés parmi les changements, c'est d'abord que la situation des inspecteurs divisionnaires n'est plus aussi différente de celle des inspecteurs généraux. Ils ne sont plus obligés, depuis 1830, de résider dans les chefs-lieux de leurs circonscriptions. Ils résident à Paris, et ils font partie du conseil général, où ils ont toujours le droit de siéger, quand ils sont présents à Paris. Enfin un décret du 17 juin 1854 leur a donné le titre d'inspecteurs généraux de deuxième classe.

Au bas de l'échelle, nous avons un autre changement. Une ordonnance du 3 février 1848 a supprimé le grade d'aspirant, et l'a remplacé par celui d'ingénieur ordinaire de

blardie, de 1794 à 1797, — de Chezy, de 1797 à 1798 (il avait été directeur adjoint de 1782 à 1788), — de Prony, de 1798 à 1839, — Tarbé de Vauxclairs, de 1839 à 1842 — M. Cavenne, de 1842 à 1855, — M. Avril, de 1855 à 1867, — M. Onfroy de Breville, de 1867 à 1869.

Nous ne pouvons citer les noms des deux derniers directeurs de l'école, MM. Avril et de Breville, sans dire la sollicitude qu'ils ont montrée pour l'amélioration de l'enseignement donné aux élèves ingénieurs, et sans leur exprimer ici notre gratitude pour la bienveillance dont ils nous ont honoré.

troisième classe. Ces ingénieurs sont, comme les autres, nommés par le chef de l'État.

En outre, une loi du 30 novembre 1850 est venue apporter, en principe, une modification grave au recrutement du corps des ingénieurs. On a dérogé à cette règle que les élèves de l'École pouvaient seuls être admis dans le corps : les conducteurs embrigadés peuvent aussi, après dix ans de service, obtenir le grade d'ingénieur, s'ils satisfont aux conditions d'un concours et d'examens publics dans lesquels ils auront justifié de connaissances théoriques qui ne sont pas nécessaires pour diriger l'exécution d'un travail, quand on a les plans sous les yeux, mais sans lesquelles on ne peut être en état de préparer des projets considérables et de conduire les affaires dont le soin est confié aux ingénieurs.

Les conditions de l'examen, réglées d'abord par décret du 23 août 1851, ont été déterminées à nouveau par un décret du 7 mars 1868.

Le sixième des places d'ingénieurs est réservé aux conducteurs qui ont été reconnus admissibles. A défaut de candidats de cette catégorie, les places vacantes sont données aux élèves de l'École.

En fait, il ne s'est pas trouvé jusqu'ici un seul conducteur qui ait pu satisfaire aux conditions du concours. Cela peut s'expliquer par la difficulté considérable qu'éprouvent des hommes qui ne sont plus jeunes à se remettre aux études théoriques au milieu des travaux de la pratique des affaires.

Il faut dire d'ailleurs que l'administration, désireuse d'accorder aux conducteurs la juste récompense de leurs travaux, a créé, après la loi de 1850, une classe de conducteurs prin-

cipaux dont le traitement est supérieur à celui des ingénieurs de 3e classe, et qu'elle confie à un certain nombre d'entre eux, dont la capacité est reconnue, le soin de remplir les fonctions d'ingénieur. De plus, en vertu d'un décret du 21 décembre 1867, le ministre des travaux publics peut confier le titre de sous-ingénieur aux conducteurs principaux qui remplissent depuis cinq ans les fonctions d'ingénieur ordinaire.

426. Nous ne pouvons pas terminer ce résumé trop bref de l'histoire du corps des ponts et chaussées, sans dire que, depuis 1790 et depuis l'an XII, les attributions des ingénieurs n'ont cessé de s'accroître et qu'ils ont reçu constamment de nouveaux témoignages de la confiance de l'administration.

Non-seulement le service des ponts et chaussées proprement dit a pris une notable extension ; mais, de plus, les ingénieurs ont été appelés à prêter leur concours aux départements, aux communes, aux particuliers.

Parlons d'abord des services que les ingénieurs ont à accomplir sous les ordres du ministre des travaux publics.

Les trois branches entre lesquelles se divisait le service des ponts et chaussées, au commencement de ce siècle, étaient : 1° les travaux des routes et ponts ; 2° les travaux de la navigation et des ports de commerce ; 3° la police des usines mises en mouvement par les cours d'eau, des prises d'eau établies pour l'irrigation et le desséchement des marais.

Chacune de ces trois branches a reçu des développements considérables par l'addition de services accessoires.

Ainsi, pour la première branche, une classe nouvelle de routes a été créée à partir de 1811, les routes départementales. Une partie des routes impériales avait alors été mise

à la charge des départements, mais, depuis cette époque, de nombreuses routes nouvelles ont été créées. Les ingénieurs sont restés au service des départements pour les travaux de ces routes.

Puis sont venus les chemins de fer, qui ont réclamé à divers titres le zèle des ingénieurs. Tantôt l'État les construit lui-même, tantôt il les fait construire par des compagnies à qui il les concède. Dans le premier cas, les ingénieurs dirigent l'exécution des travaux pour le compte de l'État. — Dans le deuxième cas, ils contrôlent l'exécution des travaux entrepris par les compagnies substituées à l'État, et, le plus souvent, ces compagnies attachent elles-mêmes à leur service des ingénieurs des ponts et chaussées pour l'exécution des travaux. — Une fois les travaux construits, les ingénieurs des ponts et chaussées en surveillent l'entretien, et de plus, ils peuvent, concurremment avec les ingénieurs des mines, être chargés de la surveillance de l'exploitation.

Une loi récente, du 12 juillet 1865, est venue ajouter aux chemins de fer exécutés par l'État les chemins de fer d'intérêt local. La loi exige que les projets des travaux qui devront être exécutés par les départements, avec le concours des communes, soient soumis à l'examen de l'ingénieur en chef, et, dans un certain nombre de départements, les ingénieurs ordinaires ont été appelés par la confiance des préfets et des conseils généraux à préparer les projets et à en diriger l'exécution.

Voilà pour les voies de communication par terre.

Passons au service de la navigation et des ports maritimes.

Le service des ports maritimes était dans les mains des ingénieurs depuis le milieu du dix-huitième siècle. Mais, en

1791, les ports maritimes avaient été placés dans les attributions du ministre de la marine. C'est seulement depuis le 22 prairial an X qu'ils sont dans les attributions du ministre chargé des ponts et chaussées.

A ce service est venu se joindre, par suite d'un décret du 7 mars 1806, celui de la construction et de l'entretien des phares, fanaux et balises.

Puis un décret du 29 avril 1862 a placé dans le même service la surveillance, la police et l'exploitation de la pêche dans les fleuves, rivières et canaux navigables et flottables, non compris dans les limites de la pêche maritime, ainsi que la surveillance de la police de la pêche dans les canaux, rivières, ruisseaux et cours d'eau non navigables ni flottables.

Il est vrai que le même décret a enlevé à l'administration des ponts et chaussées, pour les confier à l'administration des forêts, les travaux de fixation, d'entretien, de conservation et d'exploitation des dunes sur le littoral maritime; c'est l'administration des forêts qui est chargée de continuer et de conserver l'œuvre de Brémontier. Mais le nouveau service confié à l'administration des ponts et chaussées est bien plus considérable que celui qui lui a été enlevé.

Quant au service de la police des usines mises en mouvement par les cours d'eau non navigables et du desséchement des marais, il a reçu aussi des accroissements considérables.

La police des cours d'eau non navigables a été longtemps partagée entre le ministère de l'intérieur et le ministère des travaux publics. Depuis le décret du 8 mars 1861, le service du curage, de l'élargissement et du redressement des cours d'eau non navigables ni flottables est exclusivement placé

dans les attributions du ministre des travaux publics, et ce sont les ingénieurs qui s'en occupent sous la direction du ministre et des préfets.

D'un autre côté, au desséchement des marais on a rattaché une série d'améliorations agricoles plus ou moins analogues, le drainage des terres, le défrichement et la plantation des landes de Gascogne, les travaux de mise en valeur des biens communaux.

Pour le drainage des terres, l'État met les ingénieurs à la disposition des particuliers, lorsque ceux-ci veulent étudier et faire surveiller des travaux. (Décision ministérielle du 30 août 1854.) Il les appelle en outre à vérifier les projets de travaux de cette nature, quand les agriculteurs s'adressent à lui, en vertu de la loi du 17 juillet 1856, pour obtenir des avances en vue d'exécuter ces travaux.

D'autre part, la loi du 19 juin 1857 charge l'État d'exécuter les travaux de desséchement et de plantation des landes de Gascogne, en cas de refus des communes.

Il en est de même, en vertu de la loi du 28 juillet 1860, pour les biens communaux qui ne peuvent être mis en valeur que par des travaux préalables à la culture.

On a donné le nom de service hydraulique à cet ensemble de travaux qui touchent aux eaux, en dehors du service de la navigation : eaux non navigables ni flottables, eaux stagnantes à la surface du sol ou sous le sol.

Voilà les trois branches du service actuel des ponts et chaussées, placées sous la direction du ministre des travaux publics.

Il faut dire en outre que les ingénieurs des ponts et chaussées exécutent encore des travaux sous la direction d'autres ministres.

Ainsi ils sont à la disposition du ministre de la marine pour les travaux des ports militaires et pour les travaux publics des colonies.

Ils sont placés sous les ordres du gouverneur général de l'Algérie pour les travaux publics exécutés dans ce pays.

Ils ont d'autres travaux à diriger sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

Dans un certain nombre de départements, le service des chemins vicinaux exécutés au compte des communes leur a été confié en totalité ou en partie, bien que les préfets eussent le droit d'organiser des corps d'agents voyers.

Dans plusieurs grandes villes, Paris, Lyon, Bordeaux, Lille, Nantes, ce sont des ingénieurs qui sont chargés du service de la voirie et des eaux.

Tels sont les objets très-variés auxquels touchent les ingénieurs des ponts et chaussées.

427. Le corps des ponts et chaussées n'a pas obtenu ces succès et cet accroissement continu d'attributions sans que des réclamations, des critiques se soient élevées contre sa puissante organisation.

On a soutenu que la constitution d'un corps de fonctionnaires, qui a le privilége de diriger les grands travaux publics, était contraire aux principes sur lesquels sont fondées les sociétés démocratiques. On a reproché au corps des ponts et chaussées de dater du règne de Louis XV.

Il serait facile de répondre, tout d'abord, que l'École polytechnique où se recrute l'École des ponts et chaussées, a été fondée par la Convention, et a toujours conservé le caractère d'une institution essentiellement démocratique.

Quant à la constitution du corps des ponts et chaussées, il

faut dire que c'est l'intérêt des services publics et non celui des ingénieurs qui l'a fait établir et qui doit la faire maintenir. Voici comment s'en expliquait, en 1850, M. Béhic, alors conseiller d'État, dans un rapport adressé au ministre des travaux publics, au nom d'une commission chargée de préparer un projet d'organisation des corps des ponts et chaussées et des mines. « On croit trop que la formation, dans le sein de l'administration publique, de corps spéciaux, a pour objet principal de procurer aux individus qui font partie de ces corps des avantages plus certains et des garanties plus étendues. Ce mode d'organisation du personnel des services publics n'a, au contraire, qu'un seul but, c'est d'obtenir la meilleure gestion possible des intérêts généraux en ne confiant le soin de les régir qu'à des agents préparés de longue main ; en attachant ces agents au service de l'État, une fois qu'ils y ont été admis après de sérieuses épreuves, par des avantages modestes, mais dont la modicité trouve sa compensation dans la sécurité de l'avenir et dans la considération qu'un corps jouissant de l'estime publique projette sur chacun de ses membres ; en entretenant, enfin, par le sentiment de la solidarité, le respect éclairé des traditions, source de tous progrès, l'émulation et la moralité. »

Aussi M. Emmery, inspecteur divisionnaire des ponts et chaussées, disait-il dans une remarquable notice, publiée en 1839[1], qu'assurément les membres de ce corps éclairé et incorruptible avaient dû se tromper quelquefois, parce que telle est la condition de toutes les institutions humaines, mais qu'on pourrait publier toutes les fautes qu'ils avaient empêchées et qu'ils défiaient surtout leurs adversaires de les faire

[1] *Notice sur l'histoire, l'organisation et l'utilité sociale de l'institution des ponts et chaussées en France*

rougir. « Il n'y a que la France au monde, ajoutait-il, dont toutes les parties soient desservies avec le même zèle, avec le même désintéressement par des hommes, tous sortis des premiers rangs de l'École polytechnique, dans des résidences souvent si ingrates, toujours avec des appointements si peu en proportion avec les études, avec les sacrifices qu'il a fallu subir. Or, l'expérience l'apprend, ce n'est que par le prestige attaché à un corps justement considéré... que des hommes haut placés par leur savoir, par leur expérience, peuvent ainsi consentir à une aussi franche, une aussi complète abnégation de leurs intérêts matériels... Nous ne craignons pas de le dire, ce n'est pas le défaut du jour. »

Aux attaques dont l'institution même du corps des ingénieurs est l'objet, se sont ajoutées des critiques dirigées contre la plupart des membres qui le composent. On n'a pas contesté l'intégrité des ingénieurs, leur zèle pour le bien public, leur science; mais on leur a reproché de se laisser entraîner trop loin par leur zèle; on les a accusés d'un défaut qu'il faut bien appeler par son nom et qu'on attribue à la nature même de leurs études : d'une certaine roideur qui de l'esprit passe dans le caractère. Assurément, ce n'est pas nous qui les engagerions à persister dans ce défaut, si le reproche qu'on leur adresse est fondé; nous ne saurions trop leur conseiller d'ôter tout prétexte à ces plaintes, en faisant preuve d'esprit de conciliation. Toutefois, il nous sera permis de dire que les rigueurs dont les propriétaires ont parfois à souffrir dans leurs rapports avec le service des ponts et chaussées tiennent souvent à la législation même, plutôt qu'aux hommes qui sont chargés de l'appliquer, et qu'on a peut-être trop facilement généralisé des travers que beaucoup d'ingénieurs sont les premiers à regretter.

On a, de plus, reproché aux ingénieurs des ponts et chaussées de ne pas savoir travailler avec économie. Ce reproche a été énergiquement combattu par M. Lambrecht, alors député au Corps législatif, dans la séance du 18 mai 1866, à l'occasion de la discussion de la loi sur les conseils généraux, et par M. l'ingénieur en chef Marchal dans une notice sur le service les chemins vicinaux, publiée récemment par les *Annales des ponts et chaussées*[1]. D'ailleurs, il ne faut pas oublier qu'il y a des cas où l'économie ne pourrait pas se concilier avec la solidité et la durée des ouvrages.

Au reste, ces critiques plus ou moins fondées n'ont pas empêché la renommée du corps des ingénieurs des ponts et chaussées de s'accroître et de s'étendre sans cesse, depuis le commencement du dix-neuvième siècle.

Dans ce développement inouï des travaux publics qui s'est produit depuis soixante ans, il a été exécuté un grand nombre d'œuvres, assurément plus remarquables que celles des ingénieurs du siècle dernier et qui, par suite de l'élévation du niveau des talents, se perdent dans la foule. Nous ne nommerons pas leurs auteurs, comme nous avons fait pour les ingénieurs remarquables du dix-huitième siècle ; notre énumération serait trop incomplète. Il suffit de désigner parmi les œuvres qui attestent un mérite exceptionnel, la digue de Cherbourg, le canal du Rhône au Rhin, le canal de Saint-Quentin, le canal de l'Ourcq, le canal latéral à la Garonne, le pont de Bordeaux, les ponts d'Iéna et d'Austerlitz à Paris, l'aqueduc de Roquefavour. Et nous aurions à ajouter bien d'autres travaux remarquables, si nous voulions citer ceux qui sont dus à des ingénieurs encore vivants, notamment les ponts, les

[1] 1867, p. 116.

phares et les nombreux ouvrages d'art construits pour les chemins de fer.

Il vaut mieux dire que le mérite de tant d'ingénieurs, qui a reçu, à la dernière Exposition universelle de l'industrie, une nouvelle consécration, a fait au corps des ponts et chaussées une renommée universelle ; que, par suite, beaucoup de ses membres ont été appelés à porter leurs talents, non-seulement dans la plupart des parties de l'Europe, mais en dehors des limites de l'Europe elle-même, et qu'ils ont le droit d'être fiers d'avoir ainsi concouru à étendre la gloire pacifique du nom français.

CHAPITRE II

ORGANISATION ACTUELLE DE L'ADMINISTRATION ET DU CORPS DES INGÉNIEURS DES PONTS ET CHAUSSÉES

§ 1er. — ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES PONTS ET CHAUSSÉES

428. Il nous reste à étudier l'organisation actuelle de l'administration des ponts et chaussées, puis celle du corps des ingénieurs.

On vient de voir que les ingénieurs ne sont pas exclusivement employés dans le service des ponts et chaussées proprement dit, sous les ordres du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics; et cependant la dénomination que ce service a conservée est loin de donner une idée exacte des objets nombreux et variés qu'il embrasse aujourd'hui : routes impériales et départementales, — chemins de fer, — fleuves et rivières navigables et flottables, canaux de navigation, — rivage de la mer, ports maritimes de commerce et phares, — cours d'eau non navigables, ni flottables, — eaux stagnantes.

Rappelons les différentes autorités qui ont à prendre les mesures de gestion ou de police nécessaires pour la construction et l'entretien des voies de communication et pour assurer l'utile emploi des eaux, en faisant disparaître les dangers et les inconvénients dont les populations auraient à souffrir.

429. A la tête de l'administration centrale se trouve placé, on se le rappelle, le chef de l'État, l'Empereur.

C'est l'Empereur qui nomme tout le personnel des ingénieurs; c'est par des décrets de l'Empereur qu'ils sont admis à la retraite et qu'ils peuvent être révoqués.

C'est lui qui prescrit l'exécution des travaux publics, sauf à obtenir du Corps législatif les crédits nécessaires. Nous aurons à revenir sur cette règle, qui résulte du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, combiné avec la loi du 3 mai 1841.

C'est encore du chef de l'État qu'émanent les concessions de desséchement de marais, les concessions de prises d'eau sur les cours d'eau navigables et flottables.

430. Au-dessous du chef de l'État se trouve placé le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, qui prépare les mesures que doit prendre l'Empereur et celles qu'il doit soumettre au Corps législatif.

De plus, le ministre a des attributions propres. En premier lieu, un pouvoir de commandement d'abord sur le personnel des ingénieurs, pour certains avancements (les avancements de classe dans le même grade) et pour les mesures disciplinaires, sauf la révocation, puis pour la nomination et la révocation des conducteurs; en second lieu, un pouvoir de commandement en ce qui concerne les travaux dont il dirige l'exécution.

Il a en outre des attributions de gestion : la disposition des crédits alloués au service qu'il dirige, l'approbation des marchés passés avec les entrepreneurs, l'approbation des décomptes, l'ordonnancement des dépenses qui sont payées directement à la caisse du ministère et la délégation des crédits pour les dépenses qui doivent être payées dans les localités. Nous ne donnons là que des exemples.

431. Auprès du ministre et de l'Empereur sont placés des conseils qui les éclairent de leurs avis.

En premier lieu, le Conseil d'État. Nous avons indiqué qu'il est divisé en un certain nombre de sections, dont la réunion forme l'assemblée générale; nous avons dit que tantôt les sections seules sont appelées à délibérer sur les projets, tantôt l'assemblée générale doit en connaître.

Il y a une section qui porte le nom de section des travaux publics, de l'agriculture, du commerce et des beaux-arts. Elle prépare pour l'assemblée générale les projets de décret qui doivent être rendus dans la forme des règlements d'administration publique ; par exemple, tous ceux qui ordonnent de grands travaux, notamment les travaux relatifs à l'établissement de routes, de ponts avec ou sans péage (sauf les ponts bâtis aux frais des communes), de canaux, de chemins de fer. Elle donne seule son avis sur les alignements des routes impériales et départementales, et sur l'autorisation des usines établies le long des cours d'eau navigables.

Le Conseil d'État et la section des travaux publics préparent plutôt les décisions de l'Empereur que celles du ministre. Toutefois le ministre peut consulter la section et le Conseil sur toutes les questions qui lui paraissent mériter l'examen de cette assemblée. Ainsi l'administration des ponts et chaussées s'étant trouvée en désaccord avec l'administration

des domaines et le ministère de l'intérieur, au sujet de la propriété des portions de routes déclassées qui avaient été antérieurement classées comme rues ou comme chemins vicinaux, a soumis la question au Conseil d'État, qui a donné à ce sujet deux avis, l'un en date du 22 juillet 1858, l'autre en date du 5 juin 1861.

432. Auprès du ministre se trouvent placés plusieurs conseils spéciaux qui s'occupent des travaux dont les ingénieurs sont chargés.

Et d'abord le conseil général des ponts et chaussées.

Ce conseil est présidé par le ministre; en l'absence du ministre, par l'un des inspecteurs généraux de première classe désigné comme vice-président. Il se compose des inspecteurs généraux des deux classes. D'après le décret du 17 juin 1854, le secrétaire général du ministère et le directeur général des ponts et chaussées sont membres permanents du conseil général.

Pendant longtemps, les inspecteurs généraux de première classe, qui portaient seuls le titre d'inspecteurs généraux, avaient seuls le droit de siéger toujours au conseil général. C'était leur fonction principale et presque leur seule fonction. Les inspecteurs divisionnaires, qui, depuis le décret du 17 juin 1854, ont le titre d'inspecteurs généraux de deuxième classe, étaient principalement occupés par leur service d'inspection. D'après le décret de l'an XII, quelques-uns d'entre eux étaient désignés pour siéger au conseil général. Plus tard, ils ont été appelés à y siéger à tour de rôle; à partir de 1854, ils ont dû y siéger chaque année pendant six mois. En vertu d'un arrêté du 5 mai 1863, tous les inspecteurs généraux de deuxième classe siégent toute l'année au conseil général. Ainsi pendant le temps même de leurs tournées, s'ils sont de passage à Paris, ils peuvent venir siéger au conseil.

Un ingénieur en chef ou un inspecteur général est secrétaire du conseil. Le premier élève sortant de l'école est attaché pendant un an au secrétariat du conseil général.

Le décret du 17 juin 1854 dispose en outre que les ingénieurs de tout grade présents à Paris peuvent assister aux séances, et qu'ils ont voix consultative pour les affaires qui intéressent leur service.

Mais il a paru qu'il n'était pas nécessaire d'appeler toujours le conseil général tout entier à délibérer sur les affaires du service des ponts et chaussées. Pour l'examen des affaires qui, à raison de leur nature et de leur importance, n'exigent pas la réunion du conseil entier (et cette appréciation de la nature et de l'importance de l'affaire est laissée au ministre ou au directeur général), le conseil général est divisé en sections.

Cette division existe depuis l'ordonnance du 8 juin 1832. Jusqu'en 1863 la base de la division des sections a été la nature des affaires. Il y avait une section pour les routes, une pour la navigation, une autre pour les chemins de fer, une autre pour le service hydraulique.

Mais ce système, qui avait l'avantage qu'ont toutes les institutions spéciales, celui d'assurer un examen plus approfondi, parce qu'il garantissait des connaissances plus étendues de tous les détails d'une matière, avait un inconvénient. Les inspecteurs généraux de deuxième classe sont chargés de surveiller le personnel et le matériel dans la circonscription qui leur est assignée. Or, ils ne pouvaient pas suivre jusqu'à leur conclusion les affaires de leur circonscription qui n'étaient pas portées à l'assemblée générale du conseil, quand elles ne rentraient pas dans la spécialité de la section à laquelle ils étaient attachés. Pour faire disparaître cet inconvénient, un arrêté

du ministre, en date du 5 mai 1863, a établi que le conseil ne serait plus divisé qu'en deux sections, composées chacune de neuf inspecteurs généraux, et qui s'occuperaient des affaires de toute nature dépendant des divisions dont ces inspecteurs sont chargés.

Cependant la spécialité a été maintenue dans une certaine mesure. A chacune des anciennes sections spéciales était attaché un secrétaire, un ingénieur en chef ou un ingénieur ordinaire. On a maintenu à ces secrétaires leurs attributions propres. Il y a quatre secrétaires : un pour les routes impériales, un pour les routes départementales et les chemins de fer, un pour les rivières, canaux, ports maritimes et phares, un pour le service hydraulique. Les secrétaires présentent les affaires rentrant dans leur spécialité à l'une ou à l'autre des deux sections. Il importe donc à un haut degré qu'ils conservent fidèlement les traditions établies dans chaque branche du service, pour empêcher que les deux sections du conseil n'adoptent des jurisprudences différentes sur les mêmes matières.

Les attributions du conseil général sont déterminées par l'article 10 du décret du 7 fructidor an XII, dans les termes suivants : « Le conseil examine les plans, projets, mémoires, la comptabilité tenue par les ingénieurs en chef, le contentieux relatif à l'établissement, règlement et police des usines à eau, les questions sur le contentieux des routes, de la navigation, des ports maritimes et les autres affaires relatives à l'administration des ponts et chaussées qui lui sont renvoyées par le directeur général. Il donne au directeur général son avis sur le personnel et l'avancement des ingénieurs toutes les fois qu'il est consulté par lui. »

Le ministre peut en outre constituer des comités, des

commissions spéciales pour l'examen de certaines affaires.

433. La commission mixte des travaux publics siége plutôt auprès du ministre de la guerre qu'auprès du ministre des travaux publics. Mais il convient toutefois de la nommer ici, à cause de ses attributions. Elle est chargée d'examiner les projets de travaux qu'il s'agit d'exécuter dans l'étendue d'une certaine zone tracée autour des frontières, au point de vue de la défense du pays et dans le rayon des servitudes des enceintes fortifiées. Pour montrer la nécessité de prendre des précautions, lorsqu'on veut exécuter des travaux en vue de la circulation publique dans la zone frontière, il suffit de rappeler le parti que Dumouriez a tiré de la forêt de l'Argonne dans cette fameuse campagne de 1792, où il a repoussé l'armée austro-prussienne.

La commission mixte doit apprécier les intérêts respectifs des services civils ou militaires et du service de la défense nationale; les concilier et, si elle ne parvient pas à établir l'accord entre eux, indiquer dans quelle mesure il lui paraît possible de donner satisfaction à leurs besoins respectifs sans compromettre la défense du pays.

L'organisation et les attributions de cette commission dont l'existence remonte à la loi du 19 janvier 1791 (art. 6), et au décret du 22 décembre 1812, ont été remaniées en dernier lieu par la loi du 7 avril 1851 et le décret du 18 août 1853.

Elle est composée de 4 conseillers d'État dont un est président de la commission; de 2 inspecteurs généraux du génie militaire; de 1 inspecteur général d'artillerie; de 2 inspecteurs généraux des autres armes; de 2 inspecteurs généraux des ponts et chaussées; de 1 officier général de la marine; de 1 inspecteur général membre du conseil des travaux maritimes.

Le président et les membres de la commission sont nommés par l'Empereur sur la présentation des ministres compétents. Le secrétaire est nommé par le ministre de la guerre et pris, soit parmi les officiers du génie, soit parmi les ingénieurs en chef des ponts et chaussées. Le secrétaire du conseil général des ponts et chaussées assiste à la séance avec voix consultative, de même que les secrétaires des comités de l'artillerie, des fortifications, du conseil d'amirauté et du conseil des travaux de la marine.

Nous verrons plus tard en détail les règles du service des travaux mixtes.

434. Le comité consultatif des chemins de fer a hérité des attributions de plusieurs commissions précédemment établies pour l'étude spéciale des questions toutes nouvelles que soulèvent ces voies de communication.

Il se compose, aux termes des décrets du 30 novembre 1852 et du 17 juin 1854, de 17 membres pris parmi les sénateurs, députés, conseillers d'État, directeurs généraux de ministères, inspecteurs généraux des ponts et chaussées et des mines et, en outre, des inspecteurs généraux des chemins de fer. Un secrétaire et des auditeurs au Conseil d'État sont attachés au comité.

Ses attributions comprennent l'étude et le choix des tracés, l'établissement de la voie de fer et de ses accessoires, le matériel, l'exploitation technique et commerciale, l'établissement des gares et stations, les règlements de police, les lois et les cahiers de charges des concessions, et, en général, toutes les questions concernant les rapports des compagnies avec l'administration.

Mais le conseil général des ponts et chaussées n'est pas dépouillé de toute attribution à l'égard des chemins de fer. Il

lui reste, d'après l'article 3 de l'arrêté du 29 juillet 1848, les questions relatives à l'expropriation des terrains, à l'exécution des terrassements et ouvrages d'art et au règlement des comptes des entrepreneurs.

En outre, aux termes d'un décret du 17 juin 1854, les inspecteurs généraux des chemins de fer forment une section permanente du comité consultatif pour toutes les questions concernant l'exploitation commerciale et la gestion financière des compagnies.

435. Nous devons encore signaler une commission supérieure du drainage, une commission des phares, une commission centrale des machines à vapeur, une commission des inventions, dont le directeur, l'inspecteur et les professeurs de l'école des ponts et chaussées sont membres, enfin, la commission qui préside à la rédaction des *Annales des ponts et chaussées*.

436. Auprès du ministre se trouvent encore ses auxiliaires nécessaires, les fonctionnaires placés à la tête des bureaux et les employés qui travaillent sous leurs ordres, c'est-à-dire le secrétaire général du ministère et le directeur général des ponts et chaussées et des chemins de fer d'une part, et, d'autre part, les chefs de division, de bureau, les rédacteurs et les expéditionnaires.

On trouve, dans l'*Almanach impérial* et dans les *Annales des ponts et chaussées*, la répartition des services entre les divisions et bureaux. Il est inutile de l'indiquer ici.

437. Après avoir terminé l'exposé de l'organisation de l'administration centrale des travaux publics, nous avons à signaler de nouveau le rôle du préfet, chef de l'administration locale, en matière de travaux publics.

Il est, dans le département, le représentant de l'Empereur

et du ministre. Tous les actes de commandement et de gestion qui restent à faire après ceux qui émanent de l'Empereur et du ministre, doivent être faits par lui. Sa signature seule, à défaut de celle de l'Empereur ou des ministres, peut obliger les citoyens ou engager l'État.

Ainsi, s'agit-il d'exécuter un travail? le projet, nous l'avons vu, sera déclaré d'utilité publique par l'Empereur et arrêté par le ministre des travaux publics. Puis c'est le préfet qui désignera les terrains à exproprier pour établir l'ouvrage, les terrains à occuper temporairement pour servir de chantiers ou pour extraire des matériaux. C'est encore lui qui présidera à l'adjudication de l'entreprise du travail.

Nous ne citons ici qu'un exemple pour bien caractériser la situation de chef de service qui appartient au préfet dans la circonscription du département qu'il administre.

Les sous-préfets ont aussi, dans certains cas, à faire des actes d'autorité ou de gestion pour le service des ponts et chaussées. Ainsi, une loi du 4 mai 1864 leur donne le pouvoir de délivrer les alignements aux propriétaires riverains des routes impériales et départementales qui veulent bâtir le long de ces routes, mais seulement dans le cas où il existe des plans d'alignement dûment approuvés.

§ 2. — ORGANISATION ACTUELLE DES INGÉNIEURS DES PONTS ET CHAUSSÉES

438. Division.
439. Organisation du personnel. — Des différents services.
440. Des grades.
441 Des cadres.
442. Règles relatives aux nominations et à l'avancement.
443. Positions diverses. — Du congé illimité. — De l'autorisation accordée aux ingénieurs en activité de service d'entreprendre des travaux pour les communes et les associations syndicales.
444. Mesures disciplinaires.

438. Nous arrivons à l'exposé de l'organisation actuelle du corps des ponts et chaussées.

La matière est réglée par un petit nombre d'actes récents dont nous devons nous borner à présenter l'analyse. Le sujet peut se diviser en trois parties : 1° l'organisation du personnel du corps des ponts et chaussées et du personnel des agents inférieurs; — 2° les fonctions attribuées à ce personnel ; — 3° le mode suivant lequel il doit procéder.

439. Les règles relatives à l'organisation du personnel ont été remaniées en 1851, dans le décret du 13 octobre. En voici la série :

D'abord, la division du service des ponts et chaussées est le fondement de l'organisation.

On distingue le service ordinaire; le service extraordinaire; les services détachés (art. 1er).

Le service ordinaire comprend tous les services permanents. Il se subdivise lui-même : en service général, service spécial, services divers.

Le service général comprend la direction et l'exécution des travaux ordinaires des ponts et chaussées dans chaque département.

Le service spécial comprend la direction et l'exécution des travaux distraits du service départemental.

Il y a actuellement une série de services spéciaux : 1° le service hydraulique. Sous cette dénomination on comprend, nous l'avons dit, les affaires relatives aux usines établies sur les cours d'eau, aux dessèchements, aux travaux d'assainissement par le drainage et autres moyens, aux irrigations. Ce service est assez souvent dans les mêmes mains que le service ordinaire ; dans une trentaine de départements, il donne lieu à une organisation spéciale, au moins pour les ingénieurs ordinaires ; — 2° le service des rivières navigables ; — 3° le service des canaux de navigation ; — 4° les travaux maritimes : ports maritimes de commerce, phares et balises, canaux aboutissant à la mer, travaux sur le littoral.

Les services divers comprennent un petit nombre de situations exceptionnelles : le secrétariat du conseil général ; — l'École des ponts et chaussées ; — le dépôt des cartes et plans ; — les missions et travaux scientifiques ; — les emplois dans l'administration centrale et tous autres services rétribués sur le budget des travaux publics qui ne rentrent ni dans le service général ni dans le service spécial des départements (art. 2, § 4).

Le service extraordinaire comprend la direction et l'exécution des grands travaux publics non permanents (art. 3).

Les services détachés comprennent, d'après l'article 4 du décret de 1851, tous les services qui, n'étant pas rétribués sur le budget des ponts et chaussées, sont néanmoins obligatoires pour le corps des ingénieurs, tels que le service des ports militaires, des colonies, de l'Algérie, des eaux et du pavé de Paris, des canaux d'Orléans, du Loing et du Midi. Le rachat des canaux d'Orléans et du Loing par l'État a fait rentrer le service de ces canaux dans le service spécial.

D'autre part, aux termes d'un décret du 24 septembre

1860, modifié par un décret du 28 octobre 1868, les ingénieurs désignés par le ministre pour être attachés aux services municipaux des villes qui ont au moins 50,000 âmes de population, sont considérés comme étant en service détaché.

Le service ainsi défini, le décret de 1851 établit les grades, les cadres et l'avancement.

440 Les grades sont au nombre de quatre : inspecteur général (nous avons indiqué déjà la modification survenue en 1854 dans la qualification des inspecteurs divisionnaires);— ingénieur en chef;— ingénieur ordinaire ;—élève ingénieur.

Il y a deux classes d'inspecteurs généraux; deux classes d'ingénieurs en chef; trois classes d'ingénieurs ordinaires. Les classes correspondent à des différences d'appointements pour les ingénieurs en chef et les ingénieurs ordinaires. Elles correspondent en outre à des différences de situations pour les inspecteurs généraux.

441. Les cadres ont des divisions corrélatives à celles du service. Il y a de plus un cadre de non-activité.

Aux termes d'un décret du 28 mars 1852 (art. 8), les cadres du service ordinaire et du service extraordinaire sont réglés par le ministre, suivant les besoins du service et en raison des crédits ouverts au budget. Le nombre des ingénieurs en chef de première classe ne peut excéder celui des ingénieurs en chef de deuxième classe. Le nombre des ingénieurs ordinaires de première et de deuxième classe ne peut excéder, pour chaque classe, les deux cinquièmes de l'effectif total du grade (décret du 11 décembre 1861, art. 2).

Le cadre des services détachés est réglé par le ministre des travaux publics, sur la demande des ministres sous les ordres desquels doivent se trouver placés les ingénieurs (décret de 1851, art. 7, § 4).

Le cadre de non-activité comprend tous les ingénieurs sortis à différents titres de l'activité.

442. Voyons ce qui concerne les nominations et l'avancement.

Les élèves ingénieurs des ponts et chaussées sont recrutés parmi les élèves de l'École polytechnique qui ont rempli les conditions exigées par les règlements organiques de cette école. Ils passent trois ans à l'École impériale des ponts et chaussées[1].

Le grade d'ingénieur ordinaire de troisième classe est conféré : 1° aux élèves ingénieurs qui ont satisfait aux conditions exigées par les règlements de l'École ; 2° aux conducteurs des ponts et chaussées qui auraient subi avec succès les examens prévus par la loi du 30 novembre 1850 et dont les conditions sont déterminées par un décret du 28 mars 1868.

Pour monter ensuite d'une classe à l'autre, il faut avoir au moins deux ans de service dans la classe. Il en est de même pour passer du grade d'ingénieur ordinaire de première classe au grade d'ingénieur en chef de deuxième classe. A partir de ce grade, il faut trois ans de service au moins pour être appelé à une classe ou à un grade supérieur. Enfin il faut quatre ans de service au moins en qualité d'inspecteur de deuxième classe pour arriver à la première classe (art. 9 à 12 du décret de 1851).

Une distinction importante à remarquer, c'est que la nomination aux grades a lieu par décret impérial. Les avancements de classe ont lieu par décision du ministre. Dans la pratique, il est tenu grand compte des rapports des inspecteurs généraux pour les avancements.

[1] L'organisation actuelle de cette école est réglée par un décret du 13 octobre 1851. Le règlement intérieur et les programmes de l'enseignement ont été revisés en 1867.

443. Les ingénieurs peuvent se trouver dans des positions diverses dont la dernière est spéciale au corps des ponts et chaussées et au corps des mines. Ils peuvent être, soit en activité, soit en disponibilité, soit en retrait d'emploi, soit en congé illimité. Leurs droits à un traitement et aux indemnités accessoires, à l'avancement et à une pension de retraite, dont ils jouissent intégralement quand ils sont en activité, sont plus ou moins diminués selon qu'ils sont en disponibilité, en retrait d'emploi ou en congé illimité. Ils peuvent sortir des cadres, soit d'une manière normale, par admission à la retraite, soit par démission volontaire, démission présumée ou révocation. Nous renvoyons à cet égard aux articles 16 à 21 et 24 à 30 du décret. Nous n'avons à insister que sur le congé illimité et sur les mesures disciplinaires.

Le congé illimité est accordé par le ministre, sur la demande des ingénieurs qui se retirent temporairement du service de l'État pour s'attacher au service des compagnies, prendre du service à l'étranger ou pour toute autre cause. L'ingénieur en congé illimité ne reçoit aucun traitement. Le temps passé dans cette position lui est compté, mais pour une durée de cinq ans au plus, dans la liquidation de sa pension de retraite. Il conserve pendant la même période ses droits à l'avancement. Après cinq ans, l'ingénieur en congé illimité est maintenu sur les cadres, mais le temps qu'il continue à passer en dehors du service de l'État ne lui compte, ni pour l'avancement, ni pour la retraite. Telles sont les dispositions du décret du 13 octobre 1851.

Elles ont été modifiées postérieurement pour les jeunes ingénieurs et pour les inspecteurs généraux. D'une part, aux termes d'un décret du 25 mars 1857, les ingénieurs ne peuvent obtenir de congé illimité qu'après cinq ans de ser-

vice effectif, depuis leur promotion au grade d'ingénieur de troisième classe. D'autre part, un décret du 13 janvier 1864 porte que, sauf les cas exceptionnels sur lesquels l'Empereur se réserve de statuer, les inspecteurs généraux des ponts et chaussées et des mines mis, sur leur demande, en congé illimité pour s'attacher au service des compagnies, ne pourront être remis en activité au service de l'État.

Une autre disposition prise en vue de l'honneur, de la dignité du corps, doit être signalée ici. L'article 27 du décret de 1851 interdit aux ingénieurs de devenir entrepreneurs ou concessionnaires de travaux publics, sous peine d'être considérés comme démissionnaires. Une circulaire du 10 avril 1861 explique que, d'après l'avis du conseil des ponts et chaussées, il suit de là qu'il est interdit aux ingénieurs de se mettre à un titre quelconque au service d'un entrepreneur, soit en France, soit à l'étranger. Mais il est bien entendu qu'on ne doit pas considérer les concessionnaires de travaux publics, substitués aux droits de l'État, comme entrepreneurs dans le sens de cette circulaire.

C'est ici le lieu d'indiquer que les ingénieurs en activité de service peuvent concourir à l'exécution de travaux pour lesquels leur intervention n'est pas rendue obligatoire par les lois et règlements, par exemple, sur la demande des communes et des associations syndicales. Mais, dans ce cas, ils doivent obtenir l'autorisation de l'administration supérieure, qui est seule en mesure de décider si ces travaux sont compatibles avec leur position et ne sont pas de nature à nuire à leur service obligatoire. La nécessité d'une autorisation, indiquée dans l'article 4 du décret du 20 mai 1854, a été rappelée de nouveau dans une circulaire en date du 15 octobre 1864.

Il ne faut pas confondre les congés illimités avec les congés ou permissions d'absence accordées aux ingénieurs en activité. Les règles relatives à ces permissions se trouvent dans les articles 22 et 23 du décret de 1851.

444. Le titre V du décret du 7 fructidor an XII a posé quelques règles relatives à la discipline du corps. Parmi les mesures disciplinaires, il indiquait les arrêts qui ont cessé d'être en vigueur.

Mais le décret de 1851 maintient la suspension du traitement (art. 23, § 1), le retrait d'emploi (art. 20), la démission présumée (art. 23, § 2 et art. 27) et la révocation (art. 25).

La révocation ne peut être prononcée que par l'Empereur sur la proposition du ministre et de l'avis, c'est-à-dire sur l'avis conforme du conseil général.

Les autres mesures sont prises par le ministre.

445. Le dernier état de la législation en ce qui touche les traitements des ingénieurs des ponts et chaussées se trouve dans un décret du 11 décembre 1861. Ce décret a fait, en réalité, trois classes d'ingénieurs en chef au lieu de deux. Les deux cinquièmes de l'effectif de la première classe peuvent recevoir un traitement de 8,000 francs au lieu de 7,000.

Les ingénieurs reçoivent en outre une allocation destinée à les couvrir de leurs frais et loyers de bureau, frais de tournées ordinaires et de toutes les autres dépenses nécessaires pour le service. Cette allocation est réglée annuellement par le ministre (art. 6, § 2 du décret de 1851).

Ils ont droit, de plus, à des indemnités en cas de travaux extraordinaires ou de changement de destination ordonné dans l'intérêt du service (même décret, art. 6, § 5)[1].

[1] Voy. à ce sujet la loi du 12 décembre 1848, l'arrêté ministériel du 26 décembre 1854, les décisions du 13 novembre 1856 et du 21 janvier 1858.

Ils reçoivent encore sur les fonds du trésor des indemnités de déplacement et de séjour dans le cas où ils ont dû faire des vérifications pour les travaux de drainage que les particuliers veulent entreprendre, ou pour la mise en valeur des biens communaux[1].

Mais ce n'est pas tout : les ingénieurs en activité de service peuvent être appelés à exécuter des travaux pour le compte des départements, des communes, des particuliers. Ils ont droit à des rémunérations spéciales à raison de ces divers travaux. Ainsi il leur est alloué des indemnités par les départements pour le service des routes départementales[2]; ils en reçoivent également pour le service des chemins vicinaux, quand ils en sont chargés.

Ceux qui sont exclusivement chargés du service des villes ou des compagnies ne reçoivent pas de traitement de l'État.

Enfin ils ont droit à des honoraires ou à des frais de déplacement, quand ils sont commis pour exécuter des travaux, faire des vérifications, projets ou rapports dans l'intérêt des particuliers, dans les cas fixés par le décret du 10 mai 1854. Ce décret détermine les cas dans lesquels les ingénieurs ne reçoivent aucune rémunération spéciale pour leurs déplacements, ceux où ils ont droit à l'allocation de frais de voyage et de séjour à la charge des intéressés, ou bien à l'allocation d'honoraires, sans frais de voyage et de séjour, ni vacation. Puis il règle le taux des frais de voyage et de séjour et des honoraires, et il indique la marche à suivre par les ingénieurs pour obtenir le payement des sommes qui leur sont dues[3].

[1] Circulaires du 14 juillet 1850 et du 14 février 1861.

[2] Circulaires du 12 juillet 1817 et du 20 août 1840.

La question de savoir si les états justificatifs, produits par les ingénieurs à l'appui de leurs demandes de remboursement de frais de déplacement et de séjour, doivent être

D'après une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 6 août 1857, un crédit est ouvert au budget de chaque département en vue d'éviter aux ingénieurs l'obligation de faire des avances. Les sommes avancées par le département sont recouvrées au moyen d'un mandat exécutoire délivré par le préfet. L'article 75 du décret du 7 fructidor an XII dispose qu'il sera procédé au recouvrement de ces frais par voie de contrainte, comme en matière d'administration. Nous avons déjà exposé que le caractère vague de cette formule a fait hésiter longtemps sur la marche à suivre. Depuis un décret du 27 mai 1854, le mandat est remis au percepteur des contributions directes qui en poursuit le recouvrement. En cas de contestation, l'affaire est soumise au conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État[1].

446. Enfin, quand les ingénieurs quittent le service dans les conditions normales, ils ont droit à une dernière rémunération, la pension de retraite. Ils peuvent en effet quitter le service sans y avoir aucun droit. Ainsi, aux termes des articles 24 et 26 du décret du 13 octobre 1851, ceux qui sont révoqués, qui donnent leur démission ou qui sont considérés comme démissionnaires en vertu des articles 23, § 2 et 27 du même décret, perdent leurs droits à la pension de retraite. Il pourrait en être de même de l'ingénieur qui passerait la plus grande partie de sa carrière en congé illimité. Mais ce sont là des circonstances exceptionnelles.

L'admission des ingénieurs à la retraite est prononcée par décret impérial. Sont nécessairement admis à faire valoir leurs droits à la retraite les ingénieurs ordinaires âgés de

soumis au droit de timbre, a été résolue négativement par une circulaire du directeur général de la comptabilité publique, en date du 20 novembre 1807.

[1] Voy. à ce sujet la jurisprudence du Conseil d'État, p. 425

soixante ans, les ingénieurs en chef âgés de soixante-deux ans, les inspecteurs généraux de deuxième classe âgés de soixante-cinq ans, les inspecteurs généraux de première classe âgés de soixante-dix ans (art. 28 et 30 du décret du 15 octobre 1851). La disposition de l'article 30, qui portait que le vice-président du conseil général des ponts et chaussées pourrait être maintenu en fonctions, quel que fût son âge, a été abrogée par un décret du 30 août 1855.

Les pensions sont réglées aujourd'hui par la loi du 9 juin 1853, dont les conditions sont plus favorables que celles du décret du 7 fructidor an XII.

Il y a deux sortes de pensions : la pension obtenue à titre d'ancienneté; — la pension obtenue pour blessures ou infirmités.

Une condition fondamentale à remplir pour obtenir pension, et dont un très-petit nombre de fonctionnaires sont dispensés, c'est de subir des retenues sur son traitement. Aux termes de l'article 3 de la loi du 9 juin 1853 et de l'article 20 du règlement d'administration publique du 9 novembre suivant, les ingénieurs ont à supporter : 1° une retenue de 5 p. 100 sur leurs traitements, mais non sur les frais de bureau et de tournée et sur les indemnités pour travaux extraordinaires qui n'ont pas le caractère d'un émolument personnel ; — 2° une retenue du douzième, lors de la première nomination ou en cas de réintégration, et du douzième de toute augmentation ultérieure; — 3° les retenues pour cause de congé ou d'absence ou par mesure disciplinaire.

Les ingénieurs mis en disponibilité ou en retrait d'emploi, et dont le traitement est diminué ou supprimé, ne conservent leurs droits à la retraite, d'après l'article 21 du décret du 15 octobre 1851, qu'à la charge par eux de verser successi-

vement les retenues imposées par la loi, calculées sur le montant intégral du traitement d'activité de leur grade.

La même disposition était applicable, d'après le décret de 1851, aux ingénieurs en congé illimité. Mais, d'après l'article 4 de la loi du 9 juin 1853 et l'article 13 du décret du 9 novembre suivant, les ingénieurs placés dans cette situation doivent subir la retenue sur la totalité de leurs rétributions, du moins de celles qui ont le caractère d'un traitement, et cependant leur pension est liquidée comme s'ils avaient subi des retenues sur le traitement payé par l'État au fonctionnaire de leur grade[1].

La pension à titre d'ancienneté s'obtient, en vertu de l'article 5 de la loi de 1853, à soixante ans d'âge et après trente ans accomplis de service; mais le fonctionnaire qui est reconnu par le ministre hors d'état de continuer ses fonctions après trente ans de service est dispensé de la condition d'âge.

D'après l'ordonnance royale du 5 août 1840, le temps de service se compte à dater de l'entrée à l'École des ponts et chaussées ou de l'âge de vingt ans, si l'élève était au-dessous de cet âge au moment de sa nomination.

Il faut ajouter que, d'après l'article 19 du décret de 1851, le temps passé par un ingénieur en congé illimité ne compte que pour une durée de cinq ans au plus dans la liquidation de sa pension.

La pension est calculée sur la moyenne des traitements dont l'ayant droit a joui pendant les six dernières années (article 6 de la loi de 1853), et l'on ne fait entrer dans le calcul de cette moyenne que le traitement sur lequel ont porté les retenues, et non les allocations qui ne sont qu'un

[1] Voy. l'arrêt du Conseil du 30 avril 1867 (*Poirel*), qui a fait application de cette règle.

remboursement de dépense ou la rémunération éventuelle d'un travail extraordinaire [1]. Elle est réglée, pour chaque année de services civils, à un soixantième du traitement moyen. Elle ne peut excéder les trois quarts du traitement moyen, ni le maximum de 6,000 francs.

Des circonstances exceptionnelles peuvent faire obtenir pension à un titre autre que l'ancienneté. Elles sont indiquées dans l'article 11 de la loi du 9 juin 1853. Ont droit à pension, quels que soient leur âge et la durée de leur activité : 1° les fonctionnaires et employés qui auront été mis hors d'état de continuer leur service, soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou en exposant leurs jours pour sauver la vie d'un de leurs concitoyens, soit par suite de lutte ou de combat soutenu dans l'exercice de leurs fonctions; 2° ceux qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer. Peuvent également obtenir pension (ceci est un cas moins exceptionnel), s'ils comptent cinquante ans d'âge et vingt ans de service, ceux que des infirmités graves, résultant de l'exercice de leurs fonctions, mettent dans l'impossibilité de les continuer ou dont l'emploi a été supprimé. Dans le premier cas, la pension serait, d'après l'article 12, de la moitié du dernier traitement, sans pouvoir excéder le maximum de 6,000 francs; dans le second et le troisième cas, d'un soixantième du dernier traitement pour chaque année de service.

La loi assure encore des pensions aux veuves et des secours aux orphelins mineurs. (Art. 13, 14, 16.)

Elle indique quelques-unes des formalités à remplir et des justifications à faire pour obtenir pension. Ces prescriptions

[1] Voy. l'arrêt du 27 novembre 1867 (*Dausse*).

ont été complétées par un règlement d'administration publique en date du 9 novembre 1853.

La situation des fonctionnaires qui étaient en fonctions au 1er janvier 1854 est réglée par les dispositions transitoires de l'article 18 de la loi de 1853. Il est fait une double liquidation : pour les services antérieurs à cette loi, les calculs sont faits conformément aux anciens règlements ; pour les services postérieurs, on applique les dispositions nouvelles.

447. Au dessous des ingénieurs se trouvent placés les conducteurs et les agents inférieurs du service des ponts et chaussées.

Les conducteurs ont une place à part, à la suite des ingénieurs. Leur situation a été réglée dans le décret du 7 fructidor an XII et dans le décret du 13 octobre 1851, qui règle la situation des ingénieurs, tandis que, pour les agents inférieurs du service, c'est dans des actes spéciaux qu'il en est question.

Les conducteurs se divisent en conducteurs embrigadés et en conducteurs auxiliaires. D'après le décret du 17 mars 1856, qui a modifié les articles 31, 32 et 33 du décret de 1851, les conducteurs embrigadés sont divisés en cinq classes, car au-dessus des conducteurs de première classe se trouvent les conducteurs principaux.

Ils sont nommés par le ministre.

Il faut d'abord passer par la situation de conducteur auxiliaire à laquelle on n'arrive que par un examen. (Décret du 13 octobre 1851, art. 33 [1].) Les conducteurs de quatrième classe sont pris parmi les conducteurs auxiliaires ayant deux ans de service, auxquels un certificat d'aptitude a été déli-

[1] Voy. au sujet de ces examens les arrêtés ministériels du 20 juillet 1851, du 17 novembre 1844 et du 20 décembre 1860.

vré par l'inspecteur général, sur la proposition de l'ingénieur en chef. Après deux ans de service, ils peuvent être élevés à la troisième, puis, après deux autres années, de la troisième à la deuxième. Mais il faut trois années de service pour passer de la deuxième à la première et de la première à la position de conducteur principal. Enfin, c'est le lieu de rappeler que, en vertu du décret du 21 décembre 1867, le titre de sous-ingénieur peut être conféré, par arrêté du ministre, sur la proposition de l'inspecteur général de la division, aux conducteurs principaux des ponts et chaussées remplissant, depuis cinq ans au moins, les fonctions d'ingénieur.

Les dispositions relatives aux positions diverses et aux congés des ingénieurs sont applicables aux conducteurs embrigadés (art. 57).

Les conducteurs sont déclarés démissionnaires, révoqués ou admis à la retraite par décision du ministre (art. 58). Le rapport du chef de service et l'avis de l'inspecteur doivent précéder la révocation.

Les traitements des conducteurs sont fixés par un décret du 21 décembre 1867, pour les conducteurs principaux et pour ceux de première et de deuxième classe. Pour les autres, ils sont réglés par le décret du 21 décembre 1859.

Les conducteurs ont droit, en outre, en cas de déplacement et de découcher, à des indemnités dont le tarif est fixé par une circulaire ministérielle du 28 août 1862, modifiée par une autre circulaire du 1[er] juin 1865 et par une circulaire du 5 avril 1867, spéciale au service des phares.

Les dispositions du décret du 10 mai 1854 s'appliquent aussi aux conducteurs.

Enfin, les conducteurs des ponts et chaussées embrigadés ont droit à une pension de retraite dans les conditions établies

par la loi du 9 juin 1853, et que nous avons déjà indiquées.

448. Le personnel des agents inférieurs des ponts et chaussées comprend : 1° les employés secondaires, appelés autrefois piqueurs; 2° les gardes de navigation et les éclusiers attachés à la navigation sur les fleuves et canaux; 3° les éclusiers, pontiers et autres agents des ports maritimes de commerce; 4° les maîtres et gardiens des phares et fanaux.

Telle est l'énumération du décret du 17 août 1853. Il faut y ajouter les gardes-pêche, par suite du décret du 29 avril 1862, qui a confié le service de la pêche fluviale aux ingénieurs des ponts et chaussées.

Tous ces agents sont nommés par le préfet, sur la proposition de l'ingénieur en chef.

Pour devenir agent secondaire des ponts et chaussées, il faut avoir été déclaré admissible à la suite d'un examen. Pour les autres agents, on est moins exigeant; il suffit qu'ils sachent lire, écrire, calculer et soient en état de rédiger des procès-verbaux.

Le décret règle les conditions d'avancement de ces agents et les punitions qui sont infligées par le préfet sur le rapport de l'ingénieur en chef.

Les traitements, fixés par le décret de 1853, ont été augmentés par un décret du 21 décembre 1859.

Les employés secondaires des ponts et chaussées ont droit à des frais de déplacement et de découcher, comme les conducteurs. Ces frais sont aussi réglés par les circulaires du 28 avril 1862 et du 1er juin 1865. Pour les agents attachés au service des phares et balises, il faut se reporter à la circulaire du 5 avril 1867; pour les agents du service de la navigation, à la circulaire du 16 mai 1867; pour les gardes-

pêche et autres agents accessoirement employés à la surveillance de la pêche, à la circulaire du 4 juin 1868.

Les employés embrigadés ont droit à des pensions sur les fonds de l'État, aux mêmes conditions que les ingénieurs et les conducteurs.

Le nombre et la classe de ces agents doivent être fixés chaque année par l'administration supérieure, pour chaque service d'ingénieur en chef. La décision est prise sur la proposition de l'ingénieur en chef, l'avis du préfet et celui de l'inspecteur général (décret du 17 août 1853, art. 4). La répartition de ces employés entre les ingénieurs ordinaires et leur résidence est fixée par l'ingénieur en chef suivant les besoins du service (même art.).

En dehors de ces agents se trouvent les cantonniers, chargés des travaux de main-d'œuvre relatifs à l'entretien journalier des routes, qui sont plutôt considérés comme des ouvriers que comme des agents de l'État, bien que les cantonniers chefs aient qualité pour dresser des procès-verbaux en vertu de l'article 2 de la loi du 23 mars 1842, sur les contraventions de grande voirie, et de l'article 15 de la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage.

Ils sont nommés par les préfets, en vertu du décret du 25 mars 1852.

Ils reçoivent des salaires et non des traitements et, en outre, des indemnités de déplacement dont le taux est réglé par la circulaire du 21 octobre 1867, pour les cantonniers des routes, et par plusieurs circulaires déjà mentionnées, pour ceux qui sont attachés aux services spéciaux.

Ils n'ont pas droit à pension sur les fonds du trésor, mais un arrêté ministériel, en date du 30 avril 1861, les a obligés à supporter des retenues sur leur salaire, et ces retenues

sont versées à la caisse des retraites de la vieillesse pour leur constituer des pensions.

Leur service est réglé par une instruction du directeur général des ponts et chaussées, en date du 10 février 1855.

449. Nous ne devons pas omettre d'indiquer ici des agents spéciaux qui, sans faire partie, à proprement parler, des agents du service des ponts et chaussées, sont cependant placés, à certains égards, sous les ordres des ingénieurs. Ce sont les officiers et maîtres de port préposés à la police des ports de commerce. L'organisation de ces agents est réglée par un décret du 15 juillet 1854, modifié au point de vue des traitements par un décret du 21 décembre 1859

450. Étudions maintenant les fonctions des ingénieurs.

Le caractère principal des ingénieurs, nous l'avons déjà dit, c'est qu'ils n'ont pas de pouvoir propre sur les citoyens, pas d'autorité de commandement. Ils sont au nombre des agents auxiliaires, chargés de préparer et d'exécuter les décisions de l'administration concernant le service des ponts et chaussées.

Ils ne sont pas appelés à décider ni à contracter avec les particuliers; le législateur a cru sage de ne donner ce pouvoir qu'à un très-petit nombre d'agents. C'est l'Empereur, le ministre ou le préfet, selon les cas, qui décide : c'est le préfet, sauf approbation du ministre, qui contracte. Sans doute toutes ces opérations se font avec le concours des ingénieurs qui dressent les plans, les projets, les devis, les cahiers de charges. Mais il faut toujours une signature autre que la leur pour que l'acte soit valable à l'égard des particuliers, ou qu'il engage l'État.

Il n'y a qu'une exception à cette règle; elle a été introduite assez récemment en matière de comptabilité. D'après le dé-

cret organique du 7 fructidor an XII, les mandats de payement des dépenses étaient délivrés par les préfets, sur les certificats des ingénieurs en chef. Aux termes de l'article 7 du règlement spécial sur la comptabilité des travaux publics, en date du 28 septembre 1849, les mandats de payement sont délivrés par les ingénieurs en chef. On a respecté dans une certaine mesure les principes, en décidant que les préfets restaient ordonnateurs secondaires par délégation du ministre : seulement ils doivent sous-déléguer aux ingénieurs en chef les ordonnances de délégation. Les ingénieurs en chef rendent compte chaque mois au préfet de l'emploi des crédits, et le préfet rend compte au ministre.

Quant au détail des fonctions des ingénieurs, il faut, pour le bien suivre, les partager en deux groupes : les fonctions relatives à la gestion des affaires de l'État, — les fonctions de surveillance ou de police.

451. Les fonctions de la première catégorie sont très-clairement indiquées dans le titre III du décret du 7 fructidor an XII.

L'article 11 est relatif aux fonctions des inspecteurs généraux qui forment le conseil des ponts et chaussées ; l'article 12 à celles des inspecteurs divisionnaires, inspecteurs généraux de deuxième classe; l'article 13 à celles des ingénieurs en chef; l'article 14 à celles des ingénieurs ordinaires.

Il serait inutile d'en donner ici le texte Nous aimons mieux dire, qu'en résumé, les ingénieurs en chef et les ingénieurs ordinaires sont appelés à des fonctions très-diverses, où l'homme de l'art et l'administrateur ont chacun leur rôle : — Travaux préparatoires d'abord, étude des projets, plans, enquêtes; — rédaction des devis, des cahiers des charges pour les contrats à passer avec les entrepreneurs; — assis-

tance aux adjudications qui doivent lier l'État et l'entrepreneur; — direction de l'exécution des travaux, et les travaux sont exécutés parfois par des ouvriers sous les ordres directs des ingénieurs, par exemple, pour l'entretien des routes; réception, vérification; — opérations de comptabilité pour le payement des dépenses; — enfin discussions avec les entrepreneurs ou avec les propriétaires lésés, débats contentieux qui peuvent aboutir, selon les cas, devant la juridiction civile ou devant la juridiction administrative.

Ils concourent à l'exécution des travaux exécutés, au compte des propriétaires intéressés, pour le curage des cours d'eau non navigables, l'endiguement des fleuves et torrents, le desséchement des marais et autres travaux analogues.

Ils ont encore des actes de gestion à accomplir pour l'exploitation de la pêche, dans les fleuves et rivières navigables, qui a été placée récemment dans leurs attributions.

Les ingénieurs peuvent en outre être appelés à accomplir certains travaux en vertu de jugements des tribunaux civils ou de décisions des juridictions administratives. Cela se rattache à la première catégorie de leurs fonctions. Par exemple : ils peuvent être commis à des expertises destinées à éclairer le juge sur des faits contestés. Dans certains cas, la loi elle-même exige que les fonctions de tiers-expert soient confiées à l'ingénieur en chef. C'est ce qu'a fait l'article 56 de la loi du 16 septembre 1807 pour les dommages causés par l'exécution des travaux publics.

452. Dans un autre ordre d'idées, au point de vue de la police, de la surveillance, ils ont à veiller à ce que les ouvrages publics ne soient pas dégradés ou usurpés, ou bien à ce qu'il ne soit pas fait des choses communes un usage nuisible à la généralité des citoyens.

Ils le font de diverses manières. Tantôt ils préparent les permissions ou autorisations que les particuliers sont tenus de demander : ainsi ils préparent les arrêtés d'alignement que les propriétaires doivent obtenir pour bâtir le long des routes; ainsi encore ils procèdent à l'instruction des demandes relatives à l'établissement d'usines hydrauliques, d'étangs, de barrages ou prises d'eau d'irrigation, et à la réglementation des ouvrages régulateurs, quand ils existent sans autorisation.

Tantôt ils préparent les actes par lesquels l'administration active protége le domaine public, en fixant les limites des routes, du lit des cours d'eau, du rivage de la mer.

Une autre espèce d'actes, qu'ils sont appelés à faire dans cet ordre d'idées, c'est de constater les contraventions aux lois et règlements et de dresser des procès-verbaux qui font la base des poursuites dirigées contre les particuliers qui sont en faute. La loi du 29 floréal an X leur reconnaît qualité à cet effet pour les contraventions de grande voirie. La loi du 30 mai 1851 fait de meme pour la police du roulage (art. 15). Toutefois, dans la pratique, comme un grand nombre d'agen inférieurs ont quaiité pour constater les contraventions, par exemple, les conducteurs, les agents secondaires des ponts et chaussées, les cantonniers-chefs, les gendarmes, les gardes champêtres, il est rare que les ingénieurs aient besoin de dresser eux-mêmes des procès verbaux. Seulement ils donnent suite à ces procès-verbaux en les adressant, avec leur avis, soit au préfet, soit au procureur impérial, suivant que la contravention doit être jugée par le conseil de préfecture ou par l'autorité judiciaire.

453. Quant aux fonctions des conducteurs et des agents secondaires des ponts et chaussées et des autres agents placés

sous les ordres des ingénieurs, il n'est pas nécessaire d'entrer à ce sujet dans de grands développements.

D'après l'article 47 du décret du 7 fructidor an XII, les conducteurs sont chargés d'aider les ingénieurs dans la préparation des plans et projets, dans la surveillance et le contrôle des travaux, dans la tenue de la comptabilité. Le règlement sur la comptabilité, en date du 28 septembre 1849, a précisé leurs fonctions sur ce dernier point. Le décret de l'an XII rappelle en outre qu'ils ont, en vertu de la loi du 29 floréal an X, le pouvoir de dresser des procès-verbaux pour constater les contraventions en matière de grande voirie.

Les employés secondaires ont aussi qualité à cet effet en vertu de la loi du 23 mars 1842. Nous avons déjà eu occasion de signaler ce caractère dans les cantonniers-chefs. Mais les autres cantonniers ne peuvent que signaler les contraventions qu'ils aperçoivent aux agents qui ont qualité pour dresser des procès-verbaux.

454. Terminons par quelques règles relatives au mode de procéder des ingénieurs dans l'exercice de leurs fonctions.

Sous cette rubrique pourraient se classer une foule de prescriptions qui trouveront mieux leur place dans l'exposé des différentes branches du service.

Nous ne voulons ici qu'indiquer des règles générales que le ministre a établies pour la tenue des bureaux des ingénieurs, de façon à permettre aux ingénieurs qui se remplacent d'être immédiatement au courant des affaires dans leur nouveau poste, et de façon à simplifier le contrôle des inspecteurs généraux.

Une longue instruction du 28 juillet 1852 prescrit aux ingénieurs de faire tenir un certain nombre de registres où sont mentionnées les affaires de différentes natures qui leur

sont adressées. Ce système permet de retrouver facilement les traces des affaires. Il y a en outre un registre spécial au personnel [1] et un registre des tournées.

Les pièces, en arrivant au bureau, doivent recevoir un timbre avec la date de l'arrivée et un numéro d'ordre.

L'instruction règle ensuite la transmission des pièces aux agents chargés de donner des renseignements ;

La conservation des archives et des objets appartenant à l'État [2];

La conservation et le mouvement des matières approvisionnées dans les magasins de l'État (cela ne s'applique qu'à des travaux exceptionnels);

Les mesures à prendre en cas de remplacement ou de décès d'un ingénieur;

Enfin la surveillance à exercer sur les bureaux par l'ingénieur en chef et l'inspecteur général.

Nous n'avons pas à reproduire toute cette instruction, qui n'exige pas de commentaire.

On y remarque, toutefois, une disposition assez exceptionnelle, reproduite de l'article 3 de l'arrêté du 13 nivôse an X et de l'article 77 du décret du 7 fructidor an XII. « Si, parmi les papiers, cartes ou plans appartenant à la succession d'un ingénieur décédé, il s'en trouve qui puissent être utiles au service des ponts et chaussées, ils seront retenus en en payant la valeur, conformément à l'article 3 de l'arrêté du 13 nivôse an X. » La légalité de cette mesure pourrait être contestable, mais le gouvernement en a peu usé et les circon-

[1] L'instruction de 1852 prescrivait la tenue d'un registre de notes données au personnel en outre de celle du registre matricule. Le registre de notes a été supprimé par une circulaire en date du 21 avril 1859

[2] Pour l'inventaire des instruments de précision et des machines, outils et appareils en usage sur les chantiers, il faut se reporter aux circulaires du 10 octobre 1840 et du 5 juin 1868.

stances dans lesquelles il en a usé avaient un caractère si spécial qu'on a pu y voir une faveur ou même un honneur et que les familles en ont été reconnaissantes.

Il est bon de signaler, en terminant sur ce point, que la correspondance des ingénieurs, exclusivement relative au service public, peut être transmise par la poste, en franchise, aux conditions fixées par l'ordonnance du 17 novembre 1844. Il faut se reporter à cette ordonnance et au *Manuel des franchises*, réimprimé en 1856, pour savoir quels sont les fonctionnaires ou agents avec lesquels les ingénieurs peuvent ainsi correspondre en franchise.

Ils peuvent aussi, dans certains cas, user du télégraphe. Les conditions de la correspondance par cette voie sont fixées dans un arrêté ministériel du 19 avril 1859, modifié partiellement par un autre arrêté du 9 décembre 1859.

TITRE II

Notions sommaires sur les autres services chargés de l'exécution de travaux publics

455. Il suffit, mais il n'est pas inutile de dire quelques mots sur l'organisation des divers services qui, à côté de l'administration et du corps des ponts et chaussées, exécutent des travaux publics.

Pour terminer ce qui concerne les attributions du ministre qui dirige le service des ponts et chaussées, nous signalerons les travaux qui dépendent des services de l'agriculture et du commerce, les écoles d'agriculture, les bergeries de l'État, les établissements d'eaux thermales, les lazarets. — La rédaction des plans et projets, puis la direction de ces travaux sont confiées à des architectes.

456. Le service des palais impériaux, comprenant tous les travaux de construction et réparation des édifices compris dans la dotation immobilière de la couronne, est dirigé par le ministre de la maison de l'Empereur et des beaux-arts.

Il y a un personnel d'architectes, de vérificateurs et contrôleurs attachés à ce service.

457. Vient ensuite le service des bâtiments civils. On comprend sous le nom de bâtiments civils tous les monuments et les édifices consacrés aux services publics d'intérêt général autres que le service des cultes, et les services militaire et maritime ; par exemple, les bâtiments des ministères, ceux même de l'École des ponts et chaussées, l'arc de triomphe, la cour de cassation, la Bibliothèque impériale, le Conservatoire des arts et métiers.

Le service des bâtiments civils a été primitivement sous la direction du ministre de l'intérieur, puis il a passé dans les attributions du ministre des travaux publics ; il est ensuite revenu au ministère de l'intérieur. En 1853, il a passé au ministère d'État. Depuis 1860, il est dans les attributions du ministre de la maison de l'Empereur et des beaux-arts, comme le service des palais impériaux ; mais ces deux administrations restent distinctes.

Pour ce service, le ministre dispose d'architectes qu'il désigne, qui ont sous leurs ordres des inspecteurs et dont les opérations sont revues, au point de vue de la comptabilité, par des contrôleurs.

Il est assisté d'un conseil, dit conseil des bâtiments civils, composé d'architectes éminents, dont plusieurs sont inspecteurs généraux des bâtiments civils.

458. La construction et l'entretien d'une partie des bâtiments affectés à la célébration du culte et au logement de

ses ministres, à savoir : les cathédrales, les archevêchés, les évêchés et les séminaires, sont à la charge de l'État.

Le ministre de la justice et des cultes a sous son autorité, pour ce service, des architectes diocésains, résidant dans les départements et des architectes nommés inspecteurs généraux qui forment, auprès du ministre, un conseil.

459. Le service des constructions militaires de l'armée de terre, fortifications de toute espèce, casernes, arsenaux, forges, fonderies, manufactures d'armes et de poudres, est dirigé par le ministre de la guerre, qui a pour auxiliaire le corps du génie militaire pour les fortifications et pour tous les bâtiments, excepté ceux qui sont affectés au service de l'artillerie. Le corps de l'artillerie est, en effet, chargé spécialement de la construction des bâtiments qui le concernent.

Nous n'avons pas à décrire l'organisation hiérarchique et militaire de ces deux corps, recrutés, comme le corps des ingénieurs des ponts et chaussées, parmi les anciens élèves de l'École polytechnique.

460. Le service des constructions de la marine se divise en deux parties : travaux hydrauliques et bâtiments civils, d'une part, constructions navales, de l'autre. Dans les travaux hydrauliques sont compris les travaux des ports militaires, des rades, bassins, digues, les forts et batteries en mer. Dans les bâtiments civils, les arsenaux, casernes, magasins, ateliers, hangars, hôpitaux, enfin les bagnes.

Le ministre de la marine et des colonies dirige ces travaux. Pour les constructions navales, il a sous ses ordres les ingénieurs du génie maritime. Pour les travaux hydrauliques et les bâtiments civils, il a recours aux ingénieurs des ponts et chaussées. Un conseil des travaux de la marine donne au ministre son avis sur toutes les affaires qui lui sont soumises.

461. Le ministre de l'intérieur a dans ses attributions la direction de travaux exécutés dans certains bâtiments publics pour le compte de l'État; par exemple : les palais de justice destinés aux cours impériales, les maisons centrales de détention et les travaux d'établissement des lignes télégraphiques. Pour le premier service, il a recours à des architectes spéciaux; pour le second, aux inspecteurs du service des télégraphes.

462. Le ministre de l'instruction publique dirige, avec le concours d'architectes spéciaux, l'exécution des travaux exécutés à divers bâtiments, par exemple, ceux de l'Observatoire de Paris.

463. Enfin, le ministre des finances dirige les travaux de construction ou réparation des casernes des douanes, des manufactures de tabac et des manufactures où se fabrique la poudre destinée au commerce. Il a recours, pour ces travaux, à des architectes désignés par lui ou par les directeurs généraux.

464. N'oublions pas les travaux publics exécutés en Algérie, sous l'autorité du gouverneur général, avec le concours des ingénieurs des ponts et chaussées, et les travaux publics exécutés dans les colonies, sous l'autorité du ministre de la marine et des colonies, qui fait également appel aux ingénieurs du même corps. Voilà les divers services entre lesquels sont répartis les travaux publics exécutés pour le compte de l'État.

465. Dans les travaux publics exécutés pour le compte des départements, nous retrouvons la distinction entre les travaux de voies de communication et les travaux de bâtiments.

Le préfet, qui dirige tous ces travaux, a sous ses ordres les ingénieurs des ponts et chaussées pour les routes départementales, un ou plusieurs architectes pour les bâtiments départementaux. Il y a ordinairement un architecte en chef ré-

sidant au chef-lieu, et des architectes d'arrondissement.

Dans beaucoup de départements, les préfets ont constitué pour délibérer, non-seulement sur les travaux des bâtiments départementaux, mais sur les travaux des bâtiments communaux qui sont soumis à leur approbation, des conseils spéciaux, dont un ou plusieurs ingénieurs sont presque toujours membres.

465. Les communes ont à faire exécuter aussi des travaux de voirie et des bâtiments.

Pour les travaux de voirie, les préfets peuvent, aux termes de la loi du 21 mai 1836, constituer des agents spéciaux sous le titre d'agents voyers. Il y a généralement un agent voyer départemental qui a sous ses ordres des agents voyers d'arrondissement et des agents voyers cantonaux.

Cependant il y a un certain nombre de départements où les préfets et les conseils généraux ont fait appel au concours des ingénieurs des ponts et chaussées pour le service de la voirie vicinale. Ce sont les départements des Côtes-du-Nord, d'Eure-et-Loir, du Gers, de la Haute-Loire, du Loiret, de la Manche, de la Mayenne, de la Moselle, du Nord, de l'Oise, des Basses-Pyrénées, des Hautes-Pyrénées, de Saône-et-Loire, de la Savoie, de la Seine, de Seine-et-Marne, de Tarn-et-Garonne, de Vaucluse.

Mais l'organisation du service n'est pas la même dans ces dix-huit départements. Tantôt l'ingénieur en chef et les ingénieurs ordinaires sont chargés de l'exécution des chemins de toute catégorie, — tantôt ils ne sont chargés que de l'exécution des chemins les plus importants, appelés chemins de grande communication, les autres travaux étant dirigés par des agents voyers, — tantôt enfin l'ingénieur en chef seul est appelé à diriger les travaux des agents voyers.

Quant aux travaux de voirie et de distribution d'eau dans les grandes villes, ils sont le plus souvent exécutés sous la direction des ingénieurs. Nous avons indiqué précédemment les dispositions du décret du 28 octobre 1868.

Pour les travaux des bâtiments, les communes ont recours à des architectes, le plus souvent aux architectes départementaux, qui, par leur position officielle, leur inspirent confiance; elles s'adressent cependant aussi, soit aux agents voyers, soit même aux conducteurs des ponts et chaussées.

Il en est de même pour les travaux des bâtiments exécutés pour le compte des fabriques ou des hospices.

467. Enfin il y a des travaux considérables exécutés par les associations syndicales libres ou autorisées, qui seront désormais constituées conformément à la loi du 21 juin 1865. Ces associations peuvent choisir à leur gré les hommes de l'art dont elles ont besoin pour l'exécution de leurs travaux, mais, dans beaucoup de cas, elles s'adressent aux ingénieurs des ponts et chaussées.

On a pu remarquer que, même dans les services qui ne sont pas placés sous la direction du ministre des travaux publics, les ingénieurs des ponts et chaussées sont assez fréquemment appelés à concourir à l'exécution des travaux publics.

468. Ce serait peut-être le lieu, en terminant la première partie de notre travail, de rappeler les différentes autorités avec lesquelles les ingénieurs des ponts et chaussées se trouvent en rapports et de préciser la nature de ces rapports. Mais si nous nous bornions à une sèche nomenclature, nous n'instruirions pas nos lecteurs; si nous voulions donner quelques explications, nous présenterions par avance un résumé de tout notre enseignement sur les matières du droit administratif dans lesquelles les ingénieurs sont appelés à intervenir.

Aussi bien l'on a déjà vu que les ingénieurs sont en relations avec la plupart des autorités administratives, des agents et des conseils préposés à la gestion des intérêts généraux et des intérêts locaux, soit qu'ils aient à préparer ou exécuter leurs décisions, soit qu'ils aient à obtenir leur concours, soit qu'ils aient à défendre contre eux les intérêts du service qui leur est confié; que de plus, ils ont à intervenir dans de nombreuses contestations qui sont soumises, soit à la juridiction administrative, soit à l'autorité judiciaire. Nous pouvons maintenant aborder la seconde partie de notre travail et montrer l'administration à l'œuvre dans ses rapports avec les citoyens.

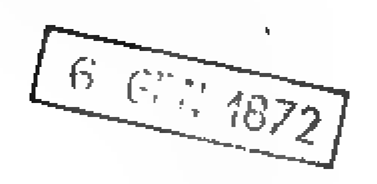


TABLE ANALYTIQUE

DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE PREMIER VOLUME

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

LIVRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'ORGANISATION DU POUVOIR LÉGISLATIF ET DU POUVOIR EXÉCUTIF

LIVRE II

ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION ACTIVE ET CONSULTATIVE

TITRE PREMIER

De l'administration des intérêts généraux

TITRE II

De l'administration des intérêts locaux

TITRE III

De l'administration des intérêts spéciaux ou des établissements publics

LIVRE III

DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

TITRE PREMIER

De l'autorité judiciaire.

TITRE II

De la juridiction administrative

LIVRE IV

ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS, SPÉCIALE A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES

LIVRE V

DES MOYENS D'ASSURER L'INDÉPENDANCE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE A L'ÉGARD DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

LIVRE VI

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES PRÉPOSÉES À LA DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS

TITRE PREMIER

Du service des ponts et chaussées

TITRE II

Notions sommaires sur les autres services chargés de l'exécution de travaux publics

---



RECTIFICATIONS

Page 108, ligne 11. Un décret, en date du 17 juillet 1869, a supprimé le ministère d'État. Un autre décret, rendu à la même date, a créé un ministère de l'agriculture et du commerce distinct du ministère des travaux publics.

Page 150, ligne 7. *Au lieu de* : auprès du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, *lisez :* du ministre des travaux publics.

Page 165, ligne 30. *Au lieu de* : pour prévenir, *lisez* : pour préserver.

Page 166, ligne 19. *Au lieu de :* du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, *lisez* : du ministre de l'agriculture et du commerce.

Page 171, ligne 8. *Au lieu de :* du nom de la personne, *lisez* : du nom, de la personne.

Page 204, ligne 19. *Au lieu de* : Des règles de la procédure, *lisez :* Sources des règles de la procédure.

Page 313, ligne 22. *Au lieu de* : (article 471, C. pr.), *lisez* : (art. 471, C. pénal).

Page 320, ligne 6. *Au lieu de :* 253, *lisez* : 252.

Page 325, ligne 20. Même correction.

Page 320, ligne 18. *Après* : la chambre, *ajoutez :* des requêtes.

Page 305, ligne 22. A la fin de la ligne, *ajoutez* : 2, numéro du renvoi.

Page 369, ligne 29. *Au lieu de* : 18 décembre 1868, *lisez :* 1862.

Page 440, ligne 14. Rétablir au commencement de la ligne : 290.

Page 492, dernière ligne. *Au lieu de :* des comptables, *lisez :* des ordonnateurs.

Page 595, ligne 25. *Au lieu de* : C'est l'état de choses actuel, *lisez* : mais un décret du 17 juillet 1869 vient de reconstituer le ministère des travaux publics tel qu'il avait été organisé depuis 1830 jusqu'à 1853.

Page 624, ligne 7. *Au lieu de :* du ministre de l'agriculture, du commerce et de travaux publics, *lisez* : du ministre des travaux publics.

Page 624, ligne 21. Même correction.

Page 625, ligne 21. Même correction.

PARIS. — IMP. SIMON RAÇON ET COMP., RUE D'ERFURTH.

PARIS. — IMP. SIMON RAÇON ET COMP., RUE D'ERFURTH, 1